

**PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*  
(UNHCR) DALAM MENANGANI ISU PENCARI SUAKA TRANSIT DI  
INDONESIA PASCA *TURN BACK BOATS POLICY* OLEH AUSTRALIA  
TAHUN 2013**

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Hubungan  
Internasional Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Brawijaya dengan  
Minat Utama Studi *International Security and Peace*



**Oleh :**

**Mochammad Bakhtiar Rifa'i**

**115120407121017**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2018**

## HALAMAN PERSETUJUAN

PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR)  
DALAM MENANGANI ISU PENCARI SUAKA TRANSIT DI INDONESIA  
*PASCA TURN BACK BOATS POLICY* OLEH AUSTRALIA TAHUN 2013

### SKRIPSI

Disusun oleh:

Mochammad Bakhtiar Rifai

115120407121017

Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada:

Juli 2018

Pembimbing I

Pembimbing II




Lia Nihlah Najwah, S.IP, M.Si

Firstvarinda Valentina I, S.Sos, M.Si

NIK. 2009068305212001

NIK. 2013098602142001

Ketua Program Studi Hubungan Internasional

Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.DevSt

NIP. 1978022020101210001

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DALAM MENANGANI ISU PENCARI SUAKA TRANSIT DI INDONESIA PASCA *TURN BACK BOATS POLICY* OLEH AUSTRALIA TAHUN 2013**

**SKRIPSI**

Nama: Mochammad Bakhtiar Rifai

NIM: 115120407121017

Telah diuji dan dinyatakan LULUS dalam ujian Sarjana pada tanggal:

22 Mei 2018

Malang, Juli 2018

Tim Penguji:

Ketua Majelis Penguji

Sekretaris Majelis Penguji

Aswin Aniyato Azis, S.IP., M.DevSt

NIP. 1978022020101210001

Anggota Majelis Penguji 1

Reza Triarda, S.Sos, MA

NIK. 2016078902131001

Anggota Majelis Penguji 2

Lia Nihlah Najwah, S.IP, M.Si

NIK. 2009068305212001

Firstyarinda Valentina I, S.Sos, M.Si

NIK. 2013098602142001

Malang, Juli 2018

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE., M.Si., Ak.  
NIP. 196908141994021001

**LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS**

**Nama: Mochammad Bakhtiar R**

**NIM : 115120407121017**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“PERAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DALAM MENANGANI ISU PENCARI SUAKA TRANSIT DI INDONESIA PASCA TURN BACK BOATS POLICY OLEH AUSTRALIA TAHUN 2013”** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi tersebut telah diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti saya tidak benar, saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang telah diberikan oleh Universitas Brawijaya.

Malang, 16 Mei 2018



**Mochammad Bakhtiar R**  
**115120407121017**

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Bismillahirrahmanirrahim, puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT atas penyertaan dan limpahan pertolonganNya yang diberikan selama penulis mengerjakan skripsi dari awal hingga akhir. Shalawat serta salam bagi junjungan saya Nabi Muhammad SAW atas teladannya.

Ucapan terima kasih yang tak terhingga, saya haturkan kepada kedua orang tua saya atas segala dukungan dan doa yang tak henti-hentinya untuk saya sejak lahir hingga sekarang, terutama juga dukungan yang sangat berarti untuk saya selama saya mengerjakan skripsi ini, untuk itu skripsi ini saya persembahkan untuk ibu dan papa saya. Selain itu, saya juga ingin berterima kasih kepada adik-adik dan saudara saya yang lain (Lina, Nisa, Bila, Tofa, Fadli, mas Rendra, mas Robby, dan mas Iqbal) beserta keluarga besar saya atas segala dukungan dan doanya.

Kepada Ibu Lia, selaku dosen pembimbing skripsi utama, saya mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya untuk kesabaran dan ketulusan dari Bu Lia dalam membimbing saya, terima kasih untuk waktu yang telah Ibu luangkan dan kesediaan Ibu untuk benar-benar membimbing saya dari awal penulisan skripsi ini hingga selesai. Tanpa adanya bimbingan, motivasi, dan ilmu yang Ibu berikan, mungkin skripsi ini akan terasa sangat berat untuk dikerjakan. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan Ibu kepada saya. Aamiin.

Selanjutnya saya juga mengucapkan banyak terima kasih kepada Ibu Rinda, selaku dosen pembimbing skripsi kedua saya. Terima kasih telah memberikan saran-saran untuk skripsi saya dan juga semua pelajaran berharga selama masa perkuliahan.

Terima kasih berikutnya saya sampaikan untuk para sahabat saya selama saya kuliah, Nasich, Hamdy, Agung, Dewi, Richa, Badi. Terima kasih sudah menjadi teman curhat, teman bercanda, teman berjuang bersama, dan terimakasih atas segala bantuan, dukungan, dan doa dari awal perkuliahan hingga sekarang.

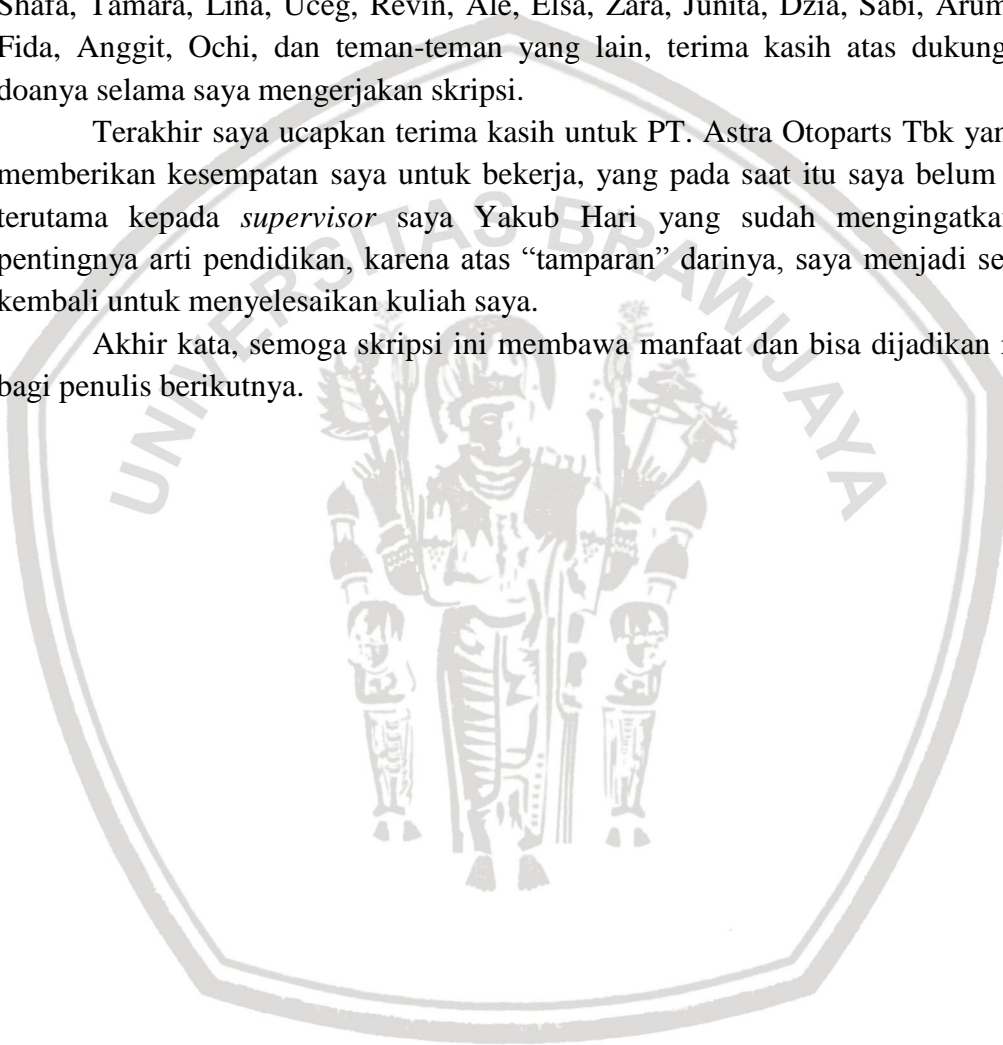
Tidak lupa saya ucapkan terima kasih untuk HIMAHl, PERSPEKTIF, AIESEC Brawijaya, AIESEC Indonesia, AIESEC SYSU, *Save Street Child* Malang, UNESCO Thailand, dan *Students UNESCO Association of California* atas segala pengalaman, kesempatan, dan amanat yang diberikan kepada saya, tanpa mengikuti segala kegiatan dari organisasi ini, masa perkuliahan saya mungkin hampa dan tidak ada cerita indah sama sekali. Terutama untuk teman-teman AIESEC Brawijaya yang



masih *keep in touch* hingga sekarang, kalian bukan hanya rekan organisasi, akan tetapi kalian sudah menjadi keluarga kedua bagi saya. Vania, Tika, Alit, Rara, Nike, Desi terima kasih sudah menjadi menyokong saya ketika saya berada di titik terbawah kala itu, akhirnya saya berhasil menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih juga untuk Ariz, Cesia, Danny, Mita, Ferizka, Oktif, Jessy, Luqman, Hany, Ken, Alvita, Shafa, Tamara, Lina, Uceg, Revin, Ale, Elsa, Zara, Junita, Dzia, Sabi, Arum, Meri, Fida, Anggit, Ochi, dan teman-teman yang lain, terima kasih atas dukungan dan doanya selama saya mengerjakan skripsi.

Terakhir saya ucapkan terima kasih untuk PT. Astra Otoparts Tbk yang telah memberikan kesempatan saya untuk bekerja, yang pada saat itu saya belum sidang, terutama kepada *supervisor* saya Yakub Hari yang sudah mengingatkan akan pentingnya arti pendidikan, karena atas “tamparan” darinya, saya menjadi semangat kembali untuk menyelesaikan kuliah saya.

Akhir kata, semoga skripsi ini membawa manfaat dan bisa dijadikan rujukan bagi penulis berikutnya.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT atas setiap penyertaan dan pertolongannya sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “**Peran *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam Menangani Isu Pencari Suaka Transit di Indonesia Pasca *Turn Back Boats Policy* oleh Australia Tahun 2013**”. Dalam prosesnya penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan arahan dari berbagai pihak, penulisan ini tidak dapat terselesaikan dengan baik. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu dan ayah saya, beserta adik-adik dan juga keluarga besar saya atas doa restu dan dukungannya.
2. Ibu Lia Nihlah Najwah, S.IP, M.Si selaku dosen pembimbing utama dan Ibu Firsyarinda Valentina Indraswari, S.Sos, Msi, selaku dosen pembimbing pendamping, atas kesabaran dan keikhlasannya dalam meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan, arahan, dan saran-saran yang sangat berharga kepada penulis selama proses penyusunan skripsi.
3. Bapak Aswin Ariyanto Azis, S.IP, M.DevSt dan bapak Reza Triarda, S.Sos, MA, selaku dosen penguji skripsi yang telah memberikan saran-saran dan arahan untuk perbaikan skripsi penulis.
4. Seluruh Dosen Program Studi Hubungan Internasional Universitas Brawijaya Malang, atas ilmu yang diberikan selama masa perkuliahan.
5. Mas Dadang, mas Saiful dan mbak Dita selaku staff administrasi yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan masalah administrasi selama proses skripsi.
6. Teman-teman dan seluruh pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati, penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan dalam skripsi ini, sehingga penulis mengharapkan adanya saran dan kritik yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 24 Juli 2018

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR GRAFIK.....	xiii
DAFTAR SINGKATAN .....	xiv
ABSTRAK.....	xvi
ABSTRACT.....	xvii
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	16
1.3 Tujuan Penelitian .....	16
1.3.1 Tujuan Umum .....	16
1.3.2 Tujuan Khusus .....	16
1.4 Manfaat Penelitian .....	17
1.4.1 Segi Akademis .....	17
1.4.2 Segi Praktis .....	17
 BAB II KERANGKA PEMIKIRAN .....	 19
2.1 Studi Terdahulu.....	19
2.2 Kerangka Konseptual .....	22
2.2.1 Definisi Konseptual.....	22



2.2.1.1 Peran dan Fungsi Organisasi Internasional .....	22
2.3 Operasionalisasi Konsep .....	27
2.4 Alur Pemikiran .....	29
2.5 Argumen Utama .....	30
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	31
3.1 Jenis Penelitian.....	31
3.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	31
3.2.1 Batasan Aktor Penelitian.....	31
3.2.2 Batasan Waktu Penelitian .....	32
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	32
3.4 Teknik Analisa Data.....	33
3.5 Sistematika Penulisan .....	33
BAB IV GAMBARAN UMUM .....	36
4.1 <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR).....	36
4.2 Permasalahan Pencari Suaka Transit di Indonesia.....	47
4.2.1 Indonesia sebagai Negara Transit .....	47
4.2.2 Permasalahan Pencari Suaka.....	49
4.3 <i>Turn Back Boats Policy</i> Australia .....	62
BAB V Peran <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) dalam Menangani Isu Pencari Suaka Transit di Indonesia.....	70
5.1 Peran dari <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) .....	70
5.1.1 Instrument.....	77
5.1.2 Arena .....	97

5.1.3 Actor .....	99
BAB VI PENUTUP .....	111
6.1 Kesimpulan .....	111
6.2 Saran dan Rekomendasi .....	101
DAFTAR PUSTAKA .....	113
LAMPIRAN .....	120



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Jumlah Pengungsi yang Datang ke Australia.....	2
Tabel 2 Operalisasi Konsep .....	28



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Jalur Para Pengungsi yang Transit di Indonesia.....	8
Gambar 2 Alur Pemikiran Penulis .....	29



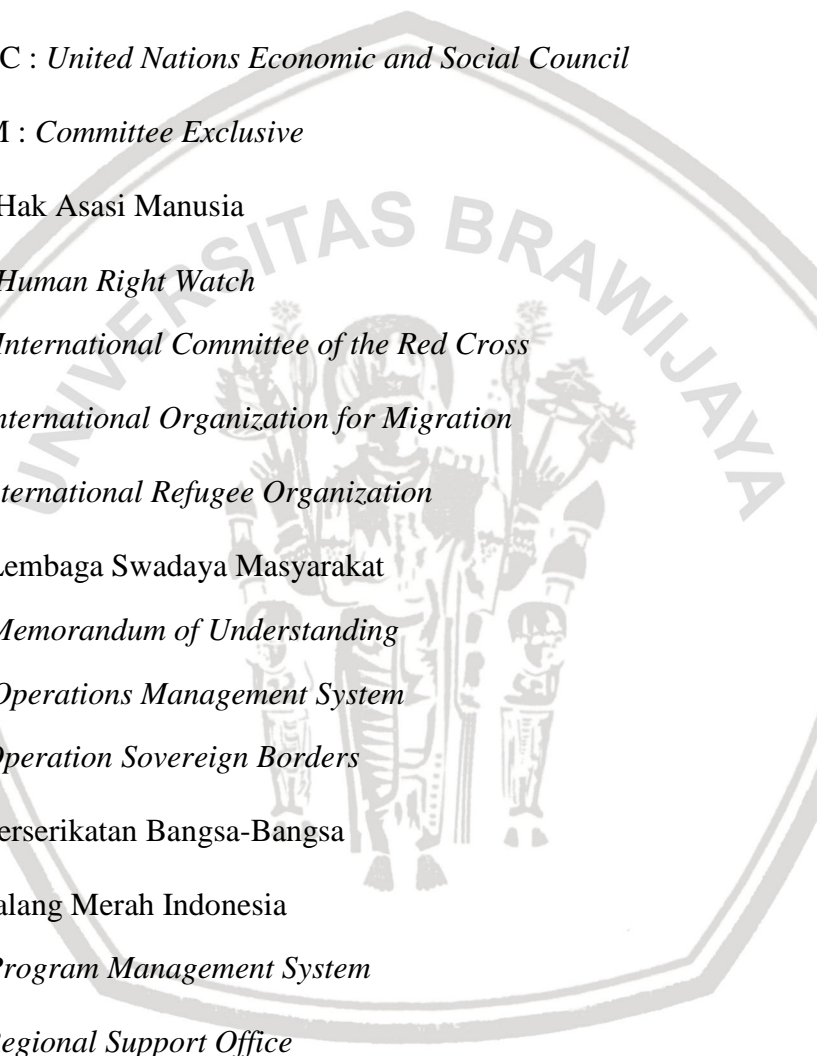
## DAFTAR GRAFIK

Grafik 1 Jumlah Kedatangan Pencari Suaka di Indonesia .....	9
---	---





## DAFTAR SINGKATAN



CWS	: <i>Church World Service</i>
DUHAM	: Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia
ECOSOC	: <i>United Nations Economic and Social Council</i>
EXCOM	: <i>Committee Exclusive</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
HRW	: <i>Human Right Watch</i>
ICRC	: <i>International Committee of the Red Cross</i>
IOM	: <i>International Organization for Migration</i>
IRO	: <i>International Refugee Organization</i>
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
OMS	: <i>Operations Management System</i>
OSB	: <i>Operation Sovereign Borders</i>
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PMI	: Palang Merah Indonesia
PMS	: <i>Program Management System</i>
RSO	: <i>Regional Support Office</i>
SIEVs	: <i>Suspected Illegal Entry Vessels</i>
UNCLOS	: <i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
UNHCR	: <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNODC	: <i>United Nations Office of Drugs and Crime</i>

UNREF : *United Nations Refugee Fund*



**ABSTRAK**

PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR)  
DALAM MENANGANI ISU PENCARI SUAKA TRANSIT DI INDONESIA  
*PASCA TURN BACK BOATS POLICY* OLEH AUSTRALIA TAHUN 2013

Penulis : Mochammad Bakhtiar Rifa'i  
NIM : 115120407121017  
Pembimbing : Lia Nihlah Najwah, S.IP, M.Si dan Firstyarinda Valentina  
Indraswari, S.Sos, M.Si  
Jumlah Halaman : xvii + 120 halaman  
Tahun : 2018

---

Indonesia dipilih sebagai negara transit, karena memiliki letak geografis yang strategis bagi para pengungsi yang menggunakan jalur transportasi laut. Selain itu meskipun tidak terikat Konvensi 1951, Indonesia taat pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM). DUHAM mengakui hak tiap manusia untuk mencari suaka ke negara lain, sehingga Indonesia memastikan keperluan dasar pengungsi yang berada di wilayahnya terpenuhi. Ini merupakan bentuk keseriusan Indonesia dalam melaksanakan kewajiban atas pemenuhan hak asasi manusia (HAM). Kemudian Indonesia bekerjasama dengan berbagai organisasi dunia seperti UNHCR dan organisasi internasional terkait migrasi (IOM) untuk menangani para pengungsi. Organisasi-organisasi inilah yang mengurus penentuan status para pengungsi, apakah mereka akan mendapat visa ke negara tujuan ketiga atau dipulangkan ke negara asal. Sehingga para pengungsi menaruh harapan besar pada pemerintah Indonesia untuk meminta perlindungan. Alasan yang berikutnya adalah Indonesia memberikan izin tinggal selama proses pemulangan sukarela (*voluntary repatriation*) atau penempatan di negara ketiga (*resettlement*) oleh UNHCR. Selama masa tunggu, para pengungsi berinteraksi dengan warga lokal. Meskipun hidup dengan ketidakpastian nasib, keramahan warga lokal Indonesia sendiri menjadikan alasan tersendiri mengapa para pencari suaka betah untuk tinggal sementara di Indonesia.

**Kata Kunci:**

*Assylum seekers, voluntary repatriation, resettlement*

**ABSTRACT****ROLE OF UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES  
(UNHCR) TO HANDLING ASSYLUM SEEKER TRANSIT ISSUES IN DI  
INDONESIA POST TURN BACK BOATS POLICY BY AUSTRALIA 2013**

Writer : Mochammad Bakhtiar Rifa'i  
ID. Number : 115120407121017  
Lecturer : Lia Nihlah Najwah, S.IP, M.Si dan Firstyarinda Valentina  
Indraswari, S.Sos, M.Si  
Page Number : Xvii + 120 pages  
Year : 2018

---

Indonesia was chosen as a transit country, because it has a strategic geographical location for refugees who use sea transportation routes. In addition, although not bound by the 1951 Convention, Indonesia obeys the General Declaration of Human Rights. The Universal Declaration of Human Rights recognizes the right of every human being to seek asylum in another country, so that Indonesia ensures that the basic needs of refugees in its territory are met. This is a form of Indonesia's seriousness in carrying out its obligation to fulfill human rights. Then Indonesia cooperates with various world organizations such as UNHCR and international organizations related to migration to deal with refugees. These organizations take care of determining the status of refugees, whether they will get a visa to the third destination country or be sent home. So the refugees have high hopes for the Indonesian government to ask for protection. The next reason is that Indonesia provides a permanent permit during the voluntary repatriation process or resettlement by UNHCR. During the waiting period, refugees interact with local residents. Despite living with uncertainty of fate, the friendliness of Indonesian local people themselves makes their own reasons why asylum seekers feel at home in Indonesia.

**Keywords:**

*Assylum seekers, voluntary repatriation, resettlement*

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, tren masyarakat internasional memiliki ciri yang berbeda dan telah mengalami pergeseran. Hal ini ditandai dengan terjadinya pergerakan manusia yang semakin intens. Mobilitas pergerakan manusia pun memiliki efek berupa meningkatnya elastis kejahatan yang karakteristiknya bersifat transnasional, seperti penyelundupan imigran dan perdagangan manusia. Salah satu faktor penyebabnya adalah terjadinya pergerakan tersebut adalah telah banyak imigran yang berpindah dari satu negara ke negara lain dengan tujuan untuk mempertahankan diri dari serangan atau ancaman terhadap nyawa manusia tersebut. Pergeseran pergerakan manusia ini lebih dominan dalam upaya untuk memperbaiki kehidupan ekonomi mereka, sehingga konsekuensinya adalah pergerakan migrasi manusia dari satu negara ke negara lain akan semakin tinggi pada masa yang akan datang.<sup>1</sup>

Apabila melihat pergerakan migrasi manusia ini, tak ubahnya ada negara yang dijadikan *host country* para pengungsi untuk pergi ke negara tersebut dengan tujuan untuk mencari suaka. Tentunya negara yang dipilih adalah negara maju

---

<sup>1</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 48-49



yang memiliki kondisi ekonomi dan politik yang stabil, tujuan dari para pengungsi ini memilih negara tersebut adalah mereka ingin mendapatkan perlindungan dari *host country* dan juga ingin mendapatkan kehidupan yang lebih layak dari sebelumnya. Salah satu negara yang sering dijadikan *host country* oleh para imigran adalah Australia, karena salah satu daya tarik dari negara ini merupakan negara maju yang jauh dari konflik.<sup>2</sup>

Berikut ini merupakan tabel jumlah pengungsi yang datang ke Australia dari tahun 1984 hingga 2016.<sup>3</sup>



---

<sup>2</sup> Harriet Spinks, *Destination Anywhere? Factors Affecting Asylum Seekers' Choice of Destination Country* (Australia: Parliamentary Library, 2013), 5

<sup>3</sup> Janet Phillips dan Joanne Simon-Davies, *Migration to Australia: a Quick guide to the Statistics* (Australia: Parliamentary Library, 2017), 3

**Tabel 1: Jumlah Pengungsi yang Datang ke Australia dari Tahun 1984 Hingga 2016**

Year	Migration Program					Humanitarian Program
	Family	Child	Skill	Special Eligibility	Total	
1984-85	44 200		10 100	200	54 500	14 207
1985-86	63 400		16 200	400	80 000	11 700
1986-87	72 600		28 500	600	101 700	11 291
1987-88	79 500		42 000	600	122 100	11 392
1988-89	72 700		51 200	800	124 700	11 309
1989-90	66 600		52 700	900	120 200	12 415
1990-91	61 300		49 800	1 200	112 200	11 284
1991-92	55 900		41 400	1 700	98 900	12 009
1992-93	43 500		21 300	1 400	67 900	11 845
1993-94	43 200		18 300	1 300	62 800	14 070
1994-95	44 500		30 400	1 600	76 500	14 858
1995-96	56 700		24 100	1 700	82 500	16 252
1996-97	44 580		27 550	1 730	73 900	11 902
1997-98	31 310		34 670	1 110	67 100	12 055
1998-99	32 040		35 000	890	67 900	11 356
1999-00	32 000		35 330	2 850	70 200	15 860
2000-01	33 470		44 730	2 420	80 610	13 733
2001-02	38 090		53 520	1 480	93 080	12 349
2002-03	40 790		66 050	1 230	108 070	12 525
2003-04	42 230		71 240	890	114 360	13 823
2004-05	41 740		77 880	450	120 060	13 178
2005-06	45 290		97 340	310	142 930	14 144
2006-07	50 080		97 920	200	148 200	13 017
2007-08	49 870		108 540	220	158 630	13 014
2008-09	56 366		114 777	175	171 318	13 507
2009-10	60 254		107 868	501	168 623	13 770
2010-11	54 543		113 725	417	168 685	13 778
2011-12	58 604		125 755	639	184 998	13 745
2012-13	60 185		128 973	842	190 000	19 998
2013-14	61 112		128 550	338	190 000	13 759
2014-15	61 085		127 774	238	189 097	13 756
2015-16	57 400	3512*	128 550	308	189 770	17 555

Sumber: Janet Phillips dan Joanne Simon-Davies, *Migration to Australia: a Quick guide to the Statistics*.

\*Note: pada jumlah anak, telah termasuk di dalam jumlah keluarga, namun pada tahun 2015-2016 dipisah.

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa tren jumlah pengungsi yang datang ke Australia pada setiap tahunnya tidak pernah mengalami penurunan yang signifikan. Alasan para pengungsi memilih Australia sebagai negara ketiga karena pemerintah Australia memberikan penghasilan dasar kepada pencari suaka yang memenuhi syarat. Mereka yang memenuhi syarat untuk mendapat

menerima maksimum 89% dari tunjangan pengangguran. Pemerintah Australia juga memberikan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka, seperti memberikan akses layanan kesehatan dan sosial. Selain itu, pencari suaka yang telah diberikan status pengungsi maka mereka berhak atas sebagian besar keuntungan yang sama sebagai penduduk setempat.<sup>4</sup>

Menurut UNHCR yang dimaksud dengan pengungsi itu sendiri adalah seseorang yang terpaksa melarikan diri dari negaranya karena adanya penganiayaan, perang, atau kekerasan. Seorang pengungsi memiliki ketakutan penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, pendapat politik atau keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu. Dengan adanya hal tersebut, kemungkinan besar, mereka tidak dapat kembali ke negara asal atau takut untuk pulang kembali ke negara asalnya, hal ini dikarenakan adanya kekerasan dan perang antar etnis, suku, dan agama yang menjadi penyebab utama pengungsi melarikan diri dari negara mereka. Sedangkan yang dimaksud dengan pencari suaka adalah orang-orang yang melarikan diri dari negara mereka sendiri dan mencari perlindungan di negara lain, mereka mengajukan hak suaka untuk diakui sebagai pengungsi dan menerima perlindungan hukum dan bantuan material.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Refugee and Asylum Seekers Facts*. Diakses di <https://www.redcross.org.au/refugees-facts> pada 25 Maret 2018

<sup>5</sup> UNHCR, *What is a Refugee?* Diakses di <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> pada 1 Desember 2017

Menurut Konvensi 1951 Pasal 1A ayat 2 terkait dengan pengungsi, pengertian dari pengungsi itu sendiri adalah seseorang yang memiliki ketakutan dan kecemasan akan penganiayaan berdasarkan karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik yang berada di luar negaranya sendiri atau pada kondisi tertentu orang tersebut tidak dapat tinggal di negaranya sendiri atas dasar kecemasan atau tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri, dan bisa saja orang tersebut tidak ingin kembali ke negaranya karena permasalahan yang dihadapi di negaranya.<sup>6</sup> Sedangkan menurut Thomas Varga selaku Kepala Perwakilan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) di Indonesia pengungsi dan imigran dari luar negeri merupakan dua hal berbeda. Imigran sendiri merupakan warga negara asing yang datang ke Indonesia dengan berbagai alasan, mulai dari kegiatan ekonomi, keluarga, ingin menetap sementara maupun sekedar tugas. Sedangkan, pengungsi adalah mereka yang lari dari negara asalnya ke sebuah negara untuk menjalani hidup yang lebih layak, misalnya di negara asalnya sedang terjadi perang, sehingga mereka tidak punya pilihan selain pergi ke negara lain untuk mendapatkan perlindungan. Dengan adanya perbedaan ini, pemerintah Indonesia diharapkan mengetahui apabila ada warga negara asing ke Indonesia apakah dia seorang imigran legal atau ilegal dengan cara mereka yang mengungsi dari negaranya. Pasalnya, sejauh ini Indonesia masih sering

---

<sup>6</sup> Konvensi 1951 Pasal 1A ayat 2 Mengenai Status Pengungsi. *United Nations High Commissioner for Refugees The UN Refugee Agency*

melakukan penangkapan warga negara asing melalui dinas keimigrasian padahal mereka sebenarnya merupakan seorang pengungsi.<sup>7</sup>

Berbicara tentang pengungsi dan pencari suaka, kedua istilah tersebut memiliki definisi legal dalam hukum internasional, tepatnya di dalam Hukum tentang Hubungan Internasional, dan juga di dalam Undang-Undang Dasar Indonesia. Seharusnya, tidak ada alasan untuk menyamaratakan semua imigran tanpa dokumen sebagai imigran ilegal. Pencari suaka merupakan sebuah istilah yang biasanya digunakan untuk seseorang yang ingin mendaftarkan diri sebagai pengungsi di kantor UNHCR, dengan menyatakan bahwa mereka membutuhkan perlindungan internasional atas alasan yang sesuai dalam Artikel 1A di Konvensi Pengungsi. Alasan tersebut termasuk penganiayaan oleh karena suku, agama, bangsa atau keanggotaan kelompok sosial atau politik. Pencari suaka harus melarikan diri dari tanah asli mereka oleh karena ketakutan pada penganiayaan dan pelanggaran hak asasi manusia, termasuk penyiksaan atau diskriminasi.

Pencari suaka bukanlah imigran ilegal dikarenakan mereka tidak memiliki paspor atau visa yang tepat. Banyak orang yang perlu membuat permohonan untuk status pengungsi, tetapi tidak memiliki atau bahkan belum berkesempatan mendapat dokumen tersebut. Contohnya adalah apabila orang tersebut dilahirkan di tempat yang tidak bernegara, dengan suku yang tidak dikenal oleh pemerintah

---

<sup>7</sup> Debbie Sutrisno. 2015. *Apa Bedanya Pengungsi dan Imigran?* Diakses di <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl415x-apa-bedanya-pengungsi-dan-imigran> pada 10 Oktober 2017.



mereka, atau mereka pernah mengalami diskriminasi, ada kemungkinan mereka tidak akan mendapatkan surat kelahiran atau dokumen identifikasi, apalagi paspor atau visa. Ada juga penduduk yang termasuk dalam daftar hitam politik dan tidak bisa melarikan diri dari negara asli mereka menggunakan nama asli mereka. Sehingga dalam ada perbedaan di setiap kasus, dan di Indonesia sendiri, tepatnya di kantor UNHCR bertanggung jawab untuk menilai aplikasi status pengungsi oleh pencari suaka yang terdaftar.<sup>8</sup>

Kembali kepada permasalahan pengungsi, dimana kedatangan para pengungsi ini lebih banyak melalui jalur laut, hal ini dikarenakan dengan menggunakan jalur laut merupakan akses yang paling mudah untuk menuju Australia. Dalam perjalanan para imigran menuju Australia, tentunya melewati beberapa negara Asia Tenggara yang biasanya digunakan untuk transit oleh para pengungsi tersebut, salah satu negara yang sering digunakan untuk transit adalah Indonesia.<sup>9</sup>

Sebagai negara transit, Indonesia memiliki kewajiban utama untuk memberikan perlindungan atas perlakuan buruk yang di dapatkan para pengungsi, imigran, dan pencari suaka. Sedangkan hak dari Indonesia dan Australia sendiri sebagai negara yang dijadikan para pengungsi yang masuk yang masuk ke negara mereka, dimana mereka harus memprioritaskan anak-anak dan

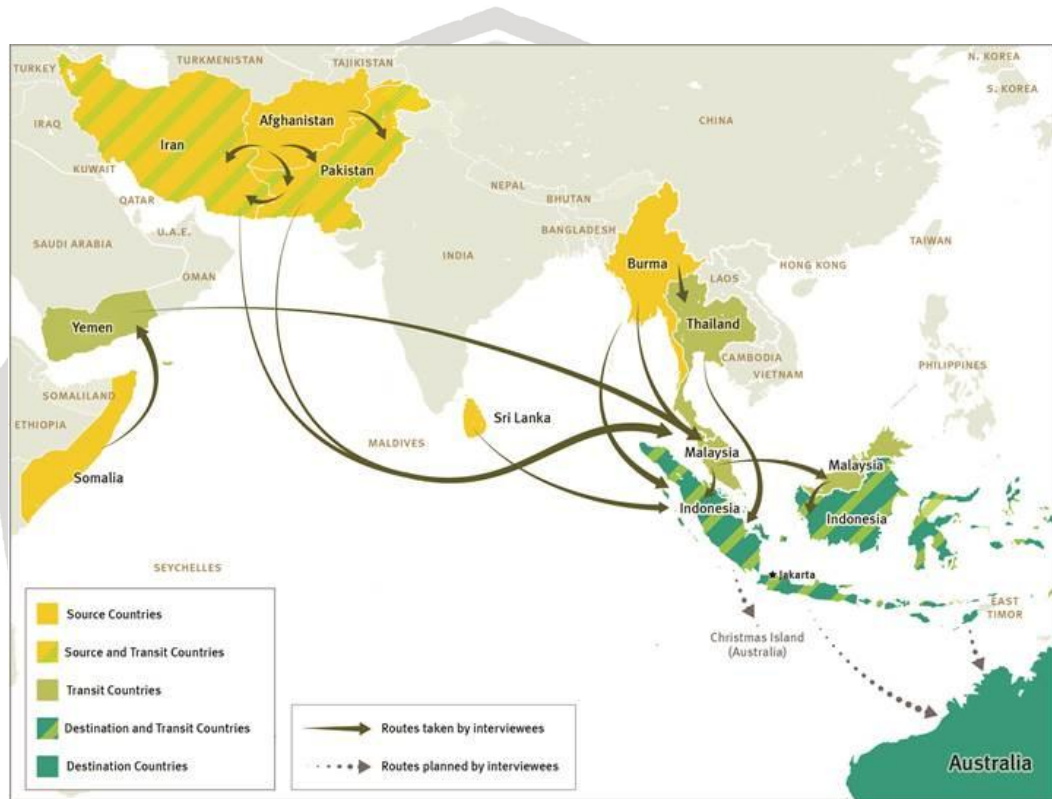
---

<sup>8</sup> *Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*. Diakses di <https://suaka.or.id/public-awareness/refugees-and-asylum-seekers-in-indonesia/> pada 12 Oktober 2017.

<sup>9</sup> Adriani Zulivan, 2017, *Mengapa Pencari Suaka Internasional Memilih Indonesia?* Diakses di <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/02/04/mengapa-pencari-suaka-internasional-memilih-indonesia> pada 11 Desember 2017.

korban yang keadaannya paling rentan. Sehingga para pengungsi tersebut mendapatkan perlindungan dan perawatan yang tepat.<sup>10</sup>

**Gambar 1: Jalur Para Pengungsi yang Transit di Indonesia<sup>11</sup>**



Sumber: <https://www.hrw.org>

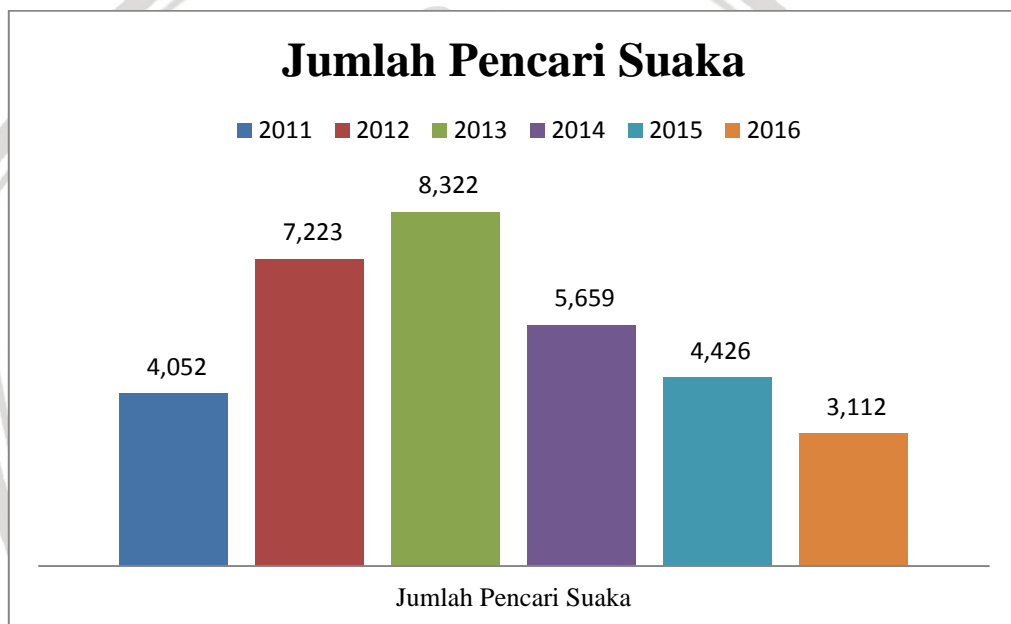
Pada gambar peta tersebut yang bersumber dari *Human Right Watch*, dapat dilihat bahwa banyak pengungsi yang transit ke Indonesia dengan tujuan akhir Australia sebagai negara ketiga. Perlu diketahui bahwa banyak dari para

<sup>10</sup> *Barely Surviving: Detention, Abuse, and Neglect of Migrant Children in Indonesia*. 2013. Diakses di <https://www.hrw.org/report/2013/06/23/barely-surviving/detention-abuse-and-neglect-migrant-children-indonesia> pada 3 Desember 2017

<sup>11</sup> Ibid

pengungsi yang transit ke Indonesia merupakan para pengungsi yang mencari pekerjaan dengan memasuki suatu wilayah negara tertentu tanpa disertai dengan kelengkapan dokumen resmi.<sup>12</sup>

**Grafik 1 : Jumlah Kedatangan Pencari Suaka di Indonesia Tahun 2011 Hingga 2016 Menurut UNHCR Indonesia yang berlokasi di Jakarta.**



Sumber: <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>

Pada grafik tersebut dapat dilihat bahwa banyaknya pengungsi yang mendaftarkan diri di UNHCR sebagai pencari suaka di Indonesia, jumlahnya pun tiap tahun semakin tinggi yang puncaknya ada di tahun 2013. Akan tetapi, pada tahun 2014 hingga 2016, jumlah imigran yang masuk mengalami penurunan, pada tahun 2014 jumlahnya turun menjadi 5.659, pada tahun 2015

<sup>12</sup> M. Imam Santoso, *Diaspora: Globalisasi, Keamanan, dan Keimigrasian*, (Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2014), 47.

jumlahnya turun menjadi 4.426, dan pada tahun berikutnya turun menjadi 3.112. Adanya penurunan ini dikarenakan pengungsi tersebut telah mendapatkan penempatan di negara ketiga dan juga adanya imigran yang bersedia secara sukarela kembali ke negara asal mereka.<sup>13</sup> Namun perlu diingat bahwa jumlah tersebut merupakan jumlah imigran yang telah mendaftarkan dirinya di UNHCR Jakarta sebagai pencari suaka belum termasuk jumlah pengungsi lainnya yang setiap harinya semakin bertambah.

Pada laporan terakhir UNHCR Indonesia pada akhir bulan Desember 2016, didapatkan statistik sebagai berikut:

- Ada sebanyak 14.405 orang terdaftar di UNHCR di Indonesia, termasuk 6.578 pencari suaka dan 7.827 pengungsi. Dari jumlah tersebut, 3.821 adalah perempuan dan 10.584 laki-laki. Totalnya termasuk 3.768 anak-anak, 637 di antaranya adalah anak-anak yang tidak didampingi atau dipisahkan.<sup>14</sup>
- Negara-negara asal para pengungsi dan pencari suaka tersebut adalah Afghanistan (50%), Somalia (10%), Myanmar (7%), Irak (6%), Iran (3%), Nigeria (5%), Sri Lanka (4%) dan Palestina (3%).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *UNCHR di Indonesia*. Diakses di <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia> pada 1 Oktober 2017.

<sup>14</sup> 2017. *Advancing the Rights of Refugees in the Asia Pasific Region*. Asia Pasific Refugee Rights Network. Diakses di [http://aprrn.info/pdf/Indonesia%20Factsheet MAR%202017.pdf](http://aprrn.info/pdf/Indonesia%20Factsheet%20MAR%202017.pdf) pada 5 Januari 2018 hlm. 1.

<sup>15</sup> Ibid

- Sebanyak 1.271 pengungsi berangkat untuk pemukiman kembali di negara ketiga, 1.217 pengungsi memiliki aplikasi pemukiman kembali yang diajukan, dan selanjutnya 1.368 pengungsi sedang menunggu keputusan oleh negara-negara yang melakukan pemindahan ke negara ketiga.<sup>16</sup>

Para pengungsi tersebut mempunyai alasan tersendiri mengapa mereka memilih Indonesia sebagai negara transit. Alasan yang pertama adalah karena Indonesia memiliki letak geografis yang strategis bagi para pengungsi yang menggunakan jalur transportasi laut. Ditambah lagi dengan Indonesia yang terletak di antara dua benua Asia dan Australia dan juga dua samudra Hindia dan Pasifik, sehingga membuat Indonesia bertetangga dengan banyak negara, dengan demikian posisi ini juga membuat wilayah Indonesia memiliki banyak pintu masuk perairan yang dapat digunakan para pengungsi tersebut untuk masuk ke Indonesia. Alasan yang kedua adalah meskipun tidak terikat Konvensi 1951, Indonesia taat pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM). DUHAM mengakui hak tiap manusia untuk mencari suaka ke negara lain, sehingga Indonesia memastikan keperluan dasar pengungsi yang berada di wilayahnya terpenuhi. Ini merupakan bentuk keseriusan Indonesia dalam melaksanakan kewajiban atas pemenuhan hak asasi manusia (HAM).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Adriani Zulivan, Op.Cit.



Alasan yang ketiga adalah Indonesia bekerjasama dengan berbagai organisasi dunia seperti UNHCR dan organisasi internasional terkait migrasi (IOM) untuk menangani para pengungsi. Organisasi-organisasi inilah yang mengurus penentuan status para pengungsi, apakah mereka akan mendapat visa ke negara tujuan ketiga atau dipulangkan ke negara asal. Sehingga para pengungsi menaruh harapan besar pada pemerintah Indonesia untuk meminta perlindungan. Alasan yang keempat adalah Indonesia memberikan izin tinggal selama proses pemulangan sukarela (*voluntary repatriation*) atau penempatan di negara ketiga (*resettlement*) oleh UNHCR. Selama masa tunggu, para pengungsi berinteraksi dengan warga lokal. Meskipun hidup dengan ketidakpastian nasib, keramahan warga lokal Indonesia sendiri menjadikan alasan tersendiri mengapa para pencari suaka betah untuk tinggal sementara di Indonesia.<sup>18</sup>

Adapun organisasi yang penulis fokuskan untuk penelitian ini adalah UNHCR, dimana peran UNHCR telah tertuang di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) untuk memenuhi hak-hak para pengungsi. Pada butir kedua yang tertera di dalam DUHAM, disebutkan bahwa hak-hak tersebut mencakup hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan kebebasan dan keamanan pribadi, dimana kondisi ini tidak didapat oleh pengungsi di negara asalnya dan hak tersebut tidak mampu diberikan oleh pemerintah di negara asalnya. Terhadap para pengungsi, UNHCR memiliki fungsi utama untuk memberikan

---

<sup>18</sup> Ibid

perlindungan internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi, serta mempromosikan hukum pengungsi internasional.<sup>19</sup>

Organisasi ini memiliki prosedur di dalam pemberian bantuan yang berkaitan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM), berupa perlindungan internasional, yang berupa pencegahan pemulangan kembali, bantuan memproses pencarian suaka, bantuan dan nasehat hukum, pengajuan penyelenggaraan keamanan fisik bagi para pengungsi, membantu pemulangan kembali secara sukarela, dan membantu pengungsi untuk bermukim kembali.<sup>20</sup>

Kembali lagi pada kasus para pengungsi yang transit di Indonesia menimbulkan dilema bagi bangsa Indonesia sendiri. Hal ini dikarenakan pemerintah Indonesia diharuskan untuk memfasilitasi mereka, bahkan tidak diperbolehkan untuk membiarkan para pengungsi tersebut telantar atau tidak terurus ketika mereka mengalami musibah. Hari ini dikarenakan Indonesia sangat menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, dan juga apabila pemerintah Indonesia lalai akan hal ini, nantinya akan disalahkan secara internasional. Akan tetapi apabila memberikan bantuan terus menerus terhadap imigran tersebut, nantinya akan berdampak pada anggaran negara, dan juga akan timbul kecemburuan sosial bagi

---

<sup>19</sup> Wagiman, Op.Cit, 189

<sup>20</sup> Wagiman, Op.Cit, 190

warga miskin di Indonesia sendiri dan juga para TKI yang harus di urus apabila mendapatkan masalah di *host country* mereka.<sup>21</sup>

Pada tahun 2002 Indonesia dan Australia sebenarnya telah menyepakati sebuah perjanjian yang bernama *Bali Process*, perjanjian ini berisi tentang migrasi, penyelundupan manusia, kejahatan transnasional dan *trafficking*.<sup>22</sup> Sejak adanya perjanjian ini, telah secara efektif meningkatkan kesadaran regional akan konsekuensi adanya tindakan penyelundupan manusia, perdagangan manusia dan kejahatan transnasional lainnya. Ini adalah forum dialog kebijakan, berbagi informasi dan kerja sama praktis untuk membantu daerah mengatasi tantangan ini. Strategi kerjasama *Bali Process*, termasuk program kerja ke depan, memandu kerja *Bali Process* dalam menerapkan prioritas yang dipimpin oleh para menteri.

*Bali Process*, yang dipimpin oleh Indonesia dan Australia, memiliki lebih dari 48 anggota, termasuk *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, *the International Organization for Migration (IOM)* dan *the United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC)*, serta sejumlah negara pengamat dan lembaga internasional. Hal Ini juga mencakup kelompok *Ad Hoc*, untuk menyatukan negara-negara anggota yang paling terkena dampak, dan organisasi internasional yang relevan, untuk menangani penyelundupan orang, perdagangan

---

<sup>21</sup> Hikmahanto Juwana, 2011, Dilema Imigran Gelap, Diakses di <https://regional.kompas.com/read/2011/12/23/02491052/Dilema.Imigran.Gelap> pada 17 Mei 2017.

<sup>22</sup> Ezra Sihite. 2013. *Marty Natalegawa Minta Australia Hormati "Bali Process"*. Diakses di <http://www.beritasatu.com/nasional-internasional/140685-marty-natalegawa-minta-australia-hormati-bali-process.html> pada 17 Mei 2017.

manusia, dan isu-isu migrasi reguler yang tidak biasa di dalam wilayah ini. Selain itu, *Regional Support Office (RSO) Bali Process* juga dibentuk untuk mendukung dan memperkuat kerja sama praktis mengenai perlindungan pengungsi dan migrasi internasional, termasuk perdagangan manusia dan penyelundupan, dan komponen pengelolaan migrasi lainnya yang ada di dalam wilayah ini.<sup>23</sup>

Namun pada tahun 2013, Australia mendeklarasikan kebijakan yang bernama *Turn Back Boats*.<sup>24</sup> Tujuan di deklarasikannya kebijakan ini untuk menekan laju imigran yang masuk ke Australia. Dapat dikatakan bahwa kebijakan ini berhasil, akan tetapi dikarenakan adanya kebijakan inilah kedaulatan Indonesia bisa terancam karena keberadaan para imigran ini, sehingga pemerintah Indonesia mengecam adanya kebijakan ini. UNHCR juga mengatakan bahwa kebijakan Australia ini telah melanggar hukum internasional apabila memaksa kapal para pengungsi ini untuk kembali ke Indonesia.<sup>25</sup> Marty Natalegawa juga menambahkan bahwa kebijakan yang dibuat oleh Australia ini tidak saja melanggar hukum dan prinsip kemanusiaan akan tetapi juga melanggar UNHCR

---

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Nicole Hasham. 2015. *In a Rare Disclosure, Abbott Government Admits Turning Back 633 Asylum Seekers*. Diakses di <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/in-a-rare-disclosure-abbott-government-admits-turning-back-633-asylum-seekers-20150806-gist50.html> pada 17 Mei 2017.

<sup>25</sup> Jonathan Pearlman. 2014. *Australia sends in its navy to push asylum-seeker boats back to Indonesia*. Diakses di <http://telegraph.co.uk/news/10555392/Australia-sends-in-its-navy-to-push-asylum-seeker-boats-back-to-Indonesia.html> pada 17 Mei 2017.

*Refugee Convention* tahun 1951, karena Australia telah menandatangani konvensi tersebut.<sup>26</sup>

Dalam penelitian ini penulis akan menggambarkan peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani isu pencari suaka yang transit di Indonesia pasca *Turn Back Boats Policy* oleh Australia tahun 2013, karena apabila kita lihat dengan adanya kebijakan *Turn Back Boats* oleh Australia, tentunya akan mengancam kedaulatan Indonesia sendiri. Ditambah lagi dengan banyaknya para imigran yang transit di Indonesia dan mendapatkan perlindungan yang layak dari warga setempat, ditakutkan para pengungsi tersebut akan memberikan pengaruh sosial, dimana mereka akan membawa budaya mereka yang bisa saja dapat menjadi budaya baru dimana mereka tinggal sekarang, yang terkadang budaya tersebut tidak sesuai dengan budaya Indonesia itu sendiri.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah penulis paparkan, rumusan masalah yang penulis ajukan adalah bagaimana Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Menangani Isu Pencari Suaka Transit di Indonesia *Pasca Turn Back Boats Policy* oleh Australia Tahun 2013 ?

---

<sup>26</sup> Rico Afrido. 2014. Indonesia Tentang Kebijakan Turn Back The Boats Australia. Diakses di <http://nasional.sindonews.com/read/834718/14/indonesia-tentang-kebijakan-turn-back-the-boats-australia-1392105783> pada 17 Mei 2017.



### 1.3 Tujuan Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, penulis membagi tujuan penulisan dalam dua, yaitu:

#### 1.3.1 Tujuan Umum

1. Memenuhi persyaratan dan tanggung jawab sebagai Mahasiswa Program Studi Strata-1 Hubungan Internasional Universitas Brawijaya untuk menyelesaikan tugas akhir berupa penulisan skripsi.
2. Memenuhi tanggung jawab sebagai seorang Mahasiswa dengan melaksanakan sebuah penelitian sebagai pengamalan dari salah satu dari tri darma perguruan tinggi.

#### 1.3.2 Tujuan Khusus

1. Mampu mengetahui peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani isu Pencari Suaka Transit di Indonesia *Pasca Turn Back Boats Policy* oleh Australia Tahun 2013.
2. Mampu memahami pengaplikasian kerangka konseptual yang mendukung dalam menganalisa fenomena yang sedang dikaji.

### 1.4 Manfaat Penelitian



Penulis mengharapkan bahwa dalam penelitian ini nantinya akan memberikan manfaat sebagai berikut:

#### 1.4.1 Segi Akademis

1. Sebagai bahan kajian dalam membangun pemikiran dan pengembangan Ilmu Hubungan Internasional dan ilmu sosial lainnya.
2. Sebagai sumber informasi bagi para peneliti yang ingin melakukan pengkajian dengan topik / tema kajian yang serupa.
3. Memberikan pengetahuan terhadap pengembangan kerangka konseptual yang digunakan oleh penulis untuk menjelaskan fenomena yang sedang dikaji dan juga untuk pembelajaran dalam menganalisa permasalahan yang ada.

#### 1.4.2 Segi Praktis

1. Melalui penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi, masukan, ataupun sumbangan pemikiran terkait dengan pengungsi yang dapat menjadi ancaman di suatu negara dan bagaimana sikap Indonesia sebagai negara transit bagi para pengungsi tersebut agar tidak menjadi ancaman keamanan bagi Indonesia sendiri.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah Indonesia dalam memberikan pertimbangan dan evaluasi terkait arah kebijakan pemerintah mengenai permasalahan pengungsi tersebut.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Studi Terdahulu

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan satu studi terdahulu. Pada studi terdahulu ini, penulis menggunakan *paper* yang berjudul *Temporary Protection, Derogation, and the 1951 Refugee Convention*. *Paper* ini ditulis oleh Alice Edward dari Universitas Melbourne, yang diterbitkan oleh *Melbourne Journal of International Law* pada tahun 2012.

Pada *paper* yang berjudul *Temporary Protection, Derogation, and the 1951 Refugee Convention*, yang ditulis oleh Alice Edward, dijelaskan bahwa UNHCR pada dasarnya adalah organisasi yang memberikan perlindungan sementara, dimana perlindungan sementara yang dimaksud disini adalah UNHCR memberikan tempat atau sarana bagi kelompok atau individu yang memang membutuhkan perlindungan tanpa melihat status mereka dengan tujuan kemanusiaan. Pada dasarnya para pengungsi yang mencari suaka tersebut membutuhkan tempat perlindungan untuk jangka pendek, hingga permasalahan yang mereka hadapi terasa telah usai. Akan tetapi UNHCR pun mempunyai batasan sendiri dalam memberikan perlindungan untuk para pengungsi, yaitu memberikan pengobatan dan memberikan kebutuhan untuk para pengungsi yang

sifatnya sangat mendesak.<sup>1</sup> Kembali kepada Konvensi Pengungsi 1951 dijelaskan bahwa untuk perlindungan sementara dapat diterapkan untuk para pengungsi dalam situasi darurat, tentunya dengan izin dan juga penentuan atas status dan juga hak konvensi tersebut. Seperti contohnya bahwa perlindungan tidak dapat diberikan kepada para pengungsi yang tidak mampu kembali ke negara asal mereka, sehingga para pengungsi tersebut harusnya meminta perlindungan dari *The European Union temporary protection Directive*. Hal ini sering terjadi pada pengungsi yang pada awalnya hanya mengungsi sementara di negara tujuan, akan tetapi ketika para pengungsi tersebut mendapatkan perlindungan yang layak di negara tujuan, para pengungsi tersebut enggan untuk kembali ke negara asalnya. *The European Union temporary protection Directive* ini juga menjelaskan bahwa aturan yang ditetapkan dalam perlindungan sementara ini haruslah kompatibel dengan negara-negara anggota, kewajiban internasional dan juga termasuk Konvensi Pengungsi 1951. Sehingga keduanya haruslah saling berkaitan dan saling bahu membahu dalam mengatasi permasalahan pengungsian ini.<sup>2</sup>

Ada empat argumen utama apabila para pengungsi dapat menjadi penduduk permanen di negara tujuan, yang pertama adalah adanya penerapan penghentian klausul pada individu dalam hukum nasional dari negara asal. Hal ini dikarenakan para pengungsi telah mendapatkan tempat tinggal permanen dari

---

<sup>1</sup> Alice Edward, *Temporary Protection, Derogation, and the 1951 Refugee Convention* (Melbourne Journal of International Law, 2012), 6-7

<sup>2</sup> Ibid, 8.

negara tujuan, dengan kata lain ketika pengungsi tersebut telah mendapatkan tempat tinggal permanen, pengungsi tersebut dapat mengajukan perpindahan kewarganegaraan dari negara tujuan tersebut, ketika perpindahan kewarganegaraan disetujui maka negara asal tidak memiliki hak apapun atas pengungsi tersebut. Hal yang kedua adalah adanya gagasan bahwa pemberian suaka ini tidak ada kewajiban hibah suaka di bawah perlindungan hukum internasional, hal ini dikarenakan negara tujuan harus memberikan perlindungan bagi para pengungsi yang memintanya. Hal ini diberikan karena para pengungsi yang mendapatkan ancaman dari negara asal, sehingga para pengungsi harus diberikan perlindungan yang layak selama ancaman-ancaman tersebut masih ada. Yang ketiga adalah ketika adanya kondisi dimana negara asal tidak mampu memberikan tempat tinggal atas alasan apapun, sehingga atas dasar solidaritas internasional, negara tujuan diharapkan dapat berbagi untuk memberikan pemukiman bagi para pengungsi. Yang keempat adalah suaka yang diberikan memberikan manfaat untuk pengungsi untuk tinggal lama di negara tujuan.<sup>3</sup>

Dalam studi terdahulu ini, memiliki persamaan dengan penulis, yaitu sama-sama membahas tentang perlindungan sementara yang layak bagi para pengungsi yang sedang memiliki masalah di negara asalnya. Akan tetapi yang membedakan adalah pada studi terdahulu ini lebih berfokus pada perlindungan sementara dan juga adanya beberapa hal yang dapat menyebabkan para pengungsi dapat mendapatkan izin tinggal permanen di negara tujuan, sedangkan penulis sendiri

---

<sup>3</sup> Ibid, 12-15

lebih fokus kepada bagaimana upaya dari UNHCR bekerjasama dengan pemerintah Indonesia sendiri, ketika ada pengungsi datang ke Indonesia bisa mendapatkan perlindungan yang layak, akan tetapi para pengungsi tersebut dapat kembali ke negara asalnya atau mendapatkan penempatan di negara ketiga agar tidak lagi membebani Indonesia untuk ke depannya.

## 2.2 Kerangka Konseptual

### 2.2.1 Definisi Konseptual

Menurut David Nachmias and Chava Nachmias, dalam bukunya yang berjudul *Research Methods in the Social Sciences*, definisi dari konseptual itu sendiri adalah penggambaran dari sebuah konsep yang didukung oleh konsep lainnya.<sup>4</sup>

#### 2.2.1.1 Peran dan Fungsi Organisasi Internasional

Organisasi internasional dalam Kamus Politik Internasional yang ditulis oleh Didi Krisna, merupakan sebuah organisasi yang diikat oleh suatu perjanjian untuk mencapai tujuan bersama.<sup>5</sup> Lain halnya dengan Clive Archer dalam bukunya yang berjudul *Internasional Organization*, definisi dari organisasi

---

<sup>4</sup> David Nachmias dan Chava Nachmias, *Research Methods in the Social Sciences*, Third Edition, (New York: St. Martin's Press, 1987), 118.

<sup>5</sup> Didi Krisna, *Kamus Politik Internasional* (Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana, 1993), 67.



internasional adalah suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas dasar kesepakatan antar anggota yang mana dapat dikatakan pemerintah ataupun non pemerintah dari dua atau lebih negara yang berdaulat yang memiliki tujuan untuk kepentingan bersama.<sup>6</sup>

Dalam buku *Network of Interdependence: International Organizations and The Global Political System*, yang ditulis oleh Harold K. Jacobson, ia mengelompokkan fungsi dari organisasi internasional ke dalam lima kategori, yaitu *informatif*, *normatif*, *role-creating*, *role supervisory*, dan *operasional*. Fungsi yang pertama adalah fungsi *informatif*, dimana fungsi ini meliputi pengumpulan, analisa, penukaran dan juga penyebaran dari berbagai fakta dan data yang terjadi di dunia internasional. Fungsi yang kedua adalah fungsi *normatif*, dimana fungsi ini meliputi standard, tujuan, dan deklarasi dari organisasi tersebut. Fungsi ini dipengaruhi oleh lingkungan yang ada di domestik dan politik internasional. Fungsi yang ketiga adalah fungsi *role-creating* dimana fungsi ini memiliki kesamaan dengan fungsi normatif yaitu memiliki standard, tujuan, dan deklarasi dari organisasi tersebut, akan tetapi fungsi ini dipengaruhi oleh batasan dari sebuah *frame* legalitas. Fungsi yang empat adalah fungsi *role-supervisory* dimana dalam pengambilan sebuah keputusan untuk menjamin diberlakukannya peraturan oleh para aktor international memerlukan beberapa langkah di dalam mengoperasikannya, yang diawali dari penyusunan fakta-fakta yang di dapat, kemudian fakta-fakta tersebut diverifikasi untuk dilihat

---

<sup>6</sup> Clive Archer, *International Organizations* (London: Allen & Unwin Ltd, 1983), 2.



kebenarannya. Fungsi yang terakhir adalah fungsi *operasional*, yang meliputi pemanfaatan dan pengopersian sumber data yang ada di dalam organisasi tersebut, contohnya adalah pendanaan, pengoperasian, sub organisasi dan juga penyebaran operasi militer.<sup>7</sup>

Kembali lagi ke Clive Archer dalam bukunya yang berjudul *Internasional Organization*, dimana Clive Archer sendiri mengelompokkan peran organisasi menjadi tiga kategori, yaitu *instrument*, *arena*, dan *actor*. Peran yang pertama adalah *instrument*, yang dimaksud dari peran ini adalah dimana organisasi internasional memiliki porsinya sendiri dalam menangani suatu masalah, tentunya penanganan masalah ini harus disesuaikan dengan fokus dari organisasi nasional itu sendiri, akan tetapi suatu organisasi internasional memiliki batasan untuk melakukan tindakan independen karena adanya koordinasi multilateral dengan pemerintah dengan tercapainya tujuan nasional. Peran dari organisasi internasional ini, digunakan sebagai alat untuk kebijakan dalam mempengaruhi konstitusi dan pengembangan di suatu negara, dimungkinkan peran dari organisasi internasional ini untuk mengembangkan kekuatan dalam pengambilan keputusan.<sup>8</sup>

Sebagai contoh dari sebuah organisasi yang hanya memiliki lembaga-lembaga sederhana karena keengganan negara-negara anggota untuk kehilangan kendali atas kebijakan ekonomi mereka. Pengaturan kooperatif pada penelitian khusus,

---

<sup>7</sup> Harold K Jacobson, *Network of Interdependence: International Organizations and The Global Political System* (The University of California: Knopf, 1984), 88-90.

<sup>8</sup> Clive Archer. Op.Cit., 68-69

koordinasi kebijakan nasional, perjanjian multilateral dan kekuasaan yang didelegasikan terbatas diterima karena tidak ada yang lain dan tidak lebih dari seperangkat janji bersama dari aksi kebijakan nasional yang terkoordinasi dan tersinkronisasi. Keterbatasan ini tercermin dalam kekuatan sekretariat dan mekanisme pengambilan keputusan. Sehingga perlu adanya kerjasama yang baik antar organisasi internasional dan pemerintah dari negara itu sendiri, demi tercapainya tujuan bersama.<sup>9</sup>

Peran yang kedua adalah *arena*, dimana suatu organisasi internasional, menyediakan tempat untuk berkumpul, berdiskusi, dan bekerjasama, dimana anggotanya harus bersikap netral atas pandangan mereka secara diplomatik, yang dimaksud bersikap netral disini adalah organisasi internasional akan tetap fokus dalam penanganan masalah yang ada di suatu negara tanpa harus ikut campur akan isu politik yang sedang terjadi di negara tersebut. Peran dari arena ini berguna bagi masing-masing kelompok bersaing untuk mendapatkan forum dan juga penguatan diplomatik untuk kebijakan mereka sendiri. Dimana organisasi internasional telah memberi para anggotanya peluang untuk memajukan sudut pandang dan saran mereka sendiri di forum yang lebih terbuka dibandingkan dengan diplomasi bilateral. Dalam hal negosiasi, penting adanya bahwa proses dalam diskusi ini apabila membuat aturan baru harus disetujui oleh banyak negara, dimana prinsip dari aturan tersebut diinformasikan secara terbuka dan detail. Perlu diingat juga bahwa diskusi dan negosiasi adalah sebuah proses

---

<sup>9</sup> Ibid. 70-71

yang memiliki batas waktu, sehingga ketika peraturan tersebut menemui limit waktunya, haruslah didelegasikan kepada badan-badan terkait agar peraturan tersebut dapat terselesaikan tepat pada waktunya.<sup>10</sup>

Peran yang ketiga adalah *actor*, dimana suatu organisasi internasional, harus memiliki sifat independen dalam menentukan sebuah keputusan, hal ini juga erat kaitannya dalam penanganan masalah yang ada di suatu negara, ketika organisasi internasional tersebut telah memiliki peran tersendiri, organisasi internasional ini diwajibkan untuk bersikap tegas dan cepat dalam membuat keputusan, hal ini dimaksudkan agar permasalahan tersebut cepat selesai dan mendapat solusi yang terbaik akan permasalahan tersebut. Banyak dari organisasi internasional yang memiliki kerangka kerja institusional, dimana memungkinkan mereka mencapai lebih dari yang mereka harapkan, apabila anggota mereka bertindak secara terpisah atau hanya bekerja sama secara *ad hoc* (berfokus kepada satu hal yang khusus saja). Dapat diklaim bahwa ini menunjukkan organisasi-organisasi ini sebagai instrumen, yang digunakan oleh anggota untuk mendapatkan persyaratan mereka di kancan internasional. Hal ini tidak dapat disangkal, tetapi keberadaan organisasi dalam beberapa kasus, kekuatan institusi mereka berarti bahwa mereka telah mewakili lembaganya sendiri dalam membuat keputusan, dapat bertindak bertentangan dengan keinginan beberapa anggota di luar lembaga tersebut, dan dapat mempengaruhi tindakan dari pihak lain. Selain itu, kehadiran organisasi-organisasi internasional ini secara kolektif dan individual memiliki

---

<sup>10</sup> Ibid. 73-75

efek pada sistem internasional, dan beberapa dari mereka lebih aktif daripada beberapa negara berdaulat. Banyak dari organisasi ternama menampilkan identitas korporat yang kuat, dimana banyak dari mereka bertindak secara efektif di panggung dunia. Seperti contohnya adalah Komite Internasional Palang Merah di Libanon dan Korea telah memberikan bantuan di zona perang dan bencana, pada umumnya merawat banyak orang yang menderita dengan ekonomi yang tidak mampu atau tidak mau dibantu oleh pemerintah, dan juga menyediakan layanan mediasi rahasia dalam perselisihan internasional.<sup>11</sup>

### 2.3 Operasionalisasi Konsep

Dalam penelitian ini, penulis disini akan lebih berfokus untuk melihat bagaimana *rule of international organization* dari UNHCR sendiri yang nantinya akan berdampak pada jumlah pengungsi yang transit di Indonesia. Penulis akan melihat apa saja bentuk kebijakan yang diberikan UNHCR kepada para pengungsi yang transit di Indonesia, sehingga apakah asistensi yang diberikan sejauh ini telah memenuhi seluruh indikator peran dari organisasi internasional, karena dengan melihat indikator ini nantinya akan terlihat bagaimana pencapaian dari UNHCR dalam para pengungsi yang transit di Indonesia.

Berikut ini merupakan kategori-kategori tersebut:

---

<sup>11</sup> Ibid. 79-81

Tabel 2

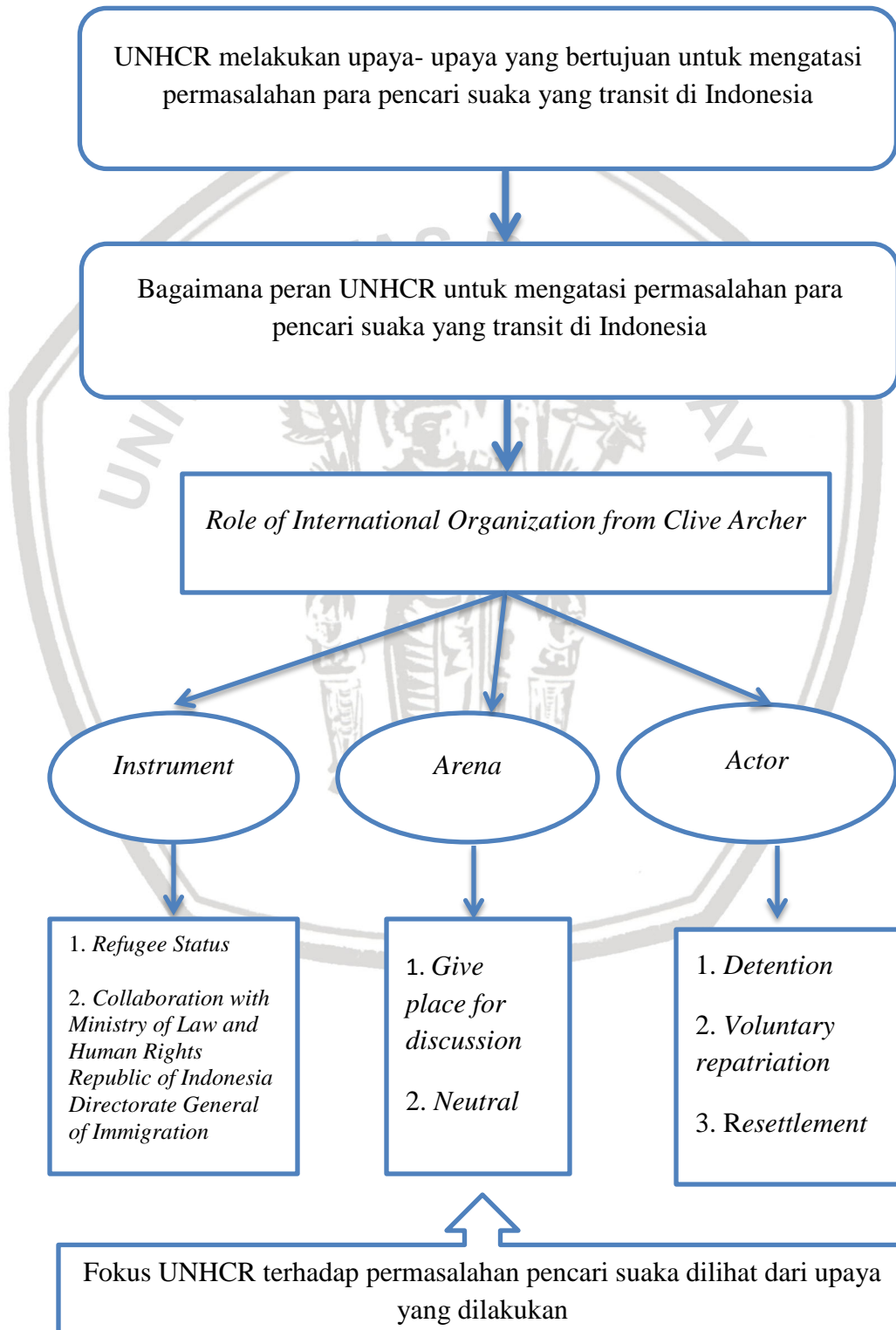
Operalisasi Konsep *Rule of International Organization*

No	Variable	Indikator
1.	<b><i>Instrument</i></b>	Adanya tindakan dari UNHCR dalam mengidentifikasi dan memberikan status suaka untuk para pengungsi dengan bekerjasama dengan pemerintah Indonesia.
2.	<b><i>Arena</i></b>	UNHCR menyediakan tempat untuk berkumpul, berdiskusi, dan bekerjasama, dimana diharuskan untuk bersikap netral atas pandangan mereka secara diplomatik, yang dimaksud bersikap netral disini adalah UNHCR akan tetap fokus dalam penanganan masalah pencari suaka transit yang ada di Indonesia tanpa harus ikut campur akan isu politik yang sedang terjadi di Indonesia.
3.	<b><i>Actor</i></b>	Adanya sifat independen dari UNHCR dalam menentukan sebuah keputusan dalam menangani pencari suaka transit di Indonesia. Keputusan yang diberikan oleh UNHCR ini terkait dengan perlindungan sementara dan solusi jangka panjang bagi para pencari suaka tersebut.

Sumber: Clive Archer (2001)

## 2.4 Alur Pemikiran

Gambar 2: Alur Pemikiran Penulis





## 2.5 Argumen Utama

Berdasarkan kerangka konseptual dan merujuk pada latar belakang, maka penulis memiliki argumen utama sebagai berikut:

UNHCR dalam upaya untuk menangani isu pencari suaka di Indonesia *Pasca Turn Back Boats Policy* oleh Australia Tahun 2013, dengan menggunakan konsep dari Clive Archer dengan melihat peran dari suatu organisasi internasional yaitu *instrument*, *arena*, dan *actor*. Pada *instrument* UNHCR memberikan status pencari suaka kepada para pengungsi yang benar-benar layak untuk mendapatkannya, pemberian status pencari suaka ini bekerja sama dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi. Pada *arena*, UNHCR memberikan tempat berkumpul, berdiskusi dan bekerjasama dalam menyelesaikan masalah pengungsi dan harus bersikap netral dan tidak memihak kepentingan diplomatic di negara yang sedang di tangani.

Sedangkan pada *actor*, UNHCR berfokus kepada perlindungan sementara, yaitu *detention*, program pemberdayaan masyarakat dan kemandirian, pendidikan, beserta kesehatan, kemudian solusi jangka panjang yang diberikan untuk para pencari suaka tersebut adalah *voluntary repatriation* dan *resettlement*. Akan tetapi dalam penelitian ini, penulis lebih berfokus kepada *instrument* dan *actor* saja, karena mengingat kejadian ini berada di Indonesia dan fokus penanganannya hanya menggunakan dua peran dari UNHCR.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, yang berjudul “Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pencari suaka di Indonesia *Pasca Turn Back Boats Policy* oleh Australia Tahun 2013” merupakan jenis penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

#### 3.2 Ruang Lingkup Penelitian

##### 3.2.1 Batasan Aktor Penelitian

Penelitian ini menfokuskan pada peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) kepada permasalahan pencari suaka di Indonesia *Pasca Turn Back Boats Policy* oleh Australia Tahun 2013 ini menggunakan pendekatan institutional dari organisasi internasional. Penulis memfokuskan subyek dalam penelitian ini yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Adapun obyek dalam penelitian ini adalah pencari suaka yang transit di Indonesia.

### 3.2.2 Batasan Waktu Penelitian

Batasan waktu dalam penelitian ini adalah pasca tahun 2013, dimana Australia mendeklarasikan kebijakan yang bernama *turn back boats*. Tujuan di deklarasikannya kebijakan ini untuk menekan laju imigran yang masuk ke Australia. Dapat dikatakan bahwa kebijakan ini berhasil, akan tetapi dikarenakan adanya kebijakan inilah kedaulatan Indonesia bisa terancam karena keberadaan para imigran ini, sehingga pemerintah Indonesia mengecam adanya kebijakan ini. UNHCR juga mengatakan bahwa kebijakan Australia ini telah melanggar hukum internasional apabila memaksa kapal para pengungsi ini untuk kembali ke Indonesia, sehingga hal ini menjadi dilemma bagi Indonesia dan penulis ingin meneliti apa penyebab dari Australia mendeklarasikan kebijakan *turn back boats* dan bagaimana upaya UNHCR Indonesia menangani pengungsi yang transit di Indonesia sebelum dan setelah adanya kebijakan *turn back boats* yang dikeluarkan oleh pemerintah Australia tersebut.

### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sekunder, yang penulis dapatkan dengan melakukan studi pustaka yang dikumpulkan dari berbagai macam sumber, seperti buku, jurnal ilmiah, artikel berita dan juga website resmi yang terkait dengan permasalahan yang penulis teliti.

### 3.4 Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data yang diolah secara kualitatif. Dimana data yang penulis peroleh, penulis krarifikasikan terlebih dahulu, kemudian dikaitkan antar satu dengan yang lain, sehingga dapat diinterpretasikan menjadi paragraf yang berkaitan yang di dapat dari studi pustaka tersebut.

### 3.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : Pendahuluan**

BAB I berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Fungsi dari BAB I ini adalah sebagai awalan untuk memahami permasalahan dan batasan pada penelitian ini melalui rumusan masalah dan tujuan penelitian.

#### **BAB II : Kerangka Pemikiran**

BAB II berisi kajian konseptual, operasionalisasi konsep, alur pemikiran serta argumen utama. Fungsi dari BAB II adalah sebagai alat bantu analisa untuk mempermudah penyelesaian di dalam penelitian ini.

### **BAB III : Metode Penelitian**

BAB III berisi mengenai jenis penelitian, ruang lingkup penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data dan sistematika penulisan. Fungsi BAB III menjadi alat bantu dalam melakukan analisa terhadap data-data yang diperoleh.

### **BAB IV : Gambaran Umum**

Bab IV berisi tentang gambaran umum dari UNHCR secara global dengan penjelasan peran dan fungsinya dalam menangani kasus pencari suaka secara global dan juga *turn back boats policy* yang dikeluarkan oleh Australia.

### **BAB V : Analisa Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Dalam Menangani Isu Pencari Suaka Transit di Indonesia**

Bab V berisi tentang penjelasan mengenai analisa peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani isu pencari suaka transit di Indonesia. Fungsi dari bab V ini adalah sebagai informasi mengenai upaya UNHCR dalam menangani isu

pencari suaka transit di Indonesia pasca *Turn Back Boats Policy* oleh Australia tahun 2013.

## **BAB VI: Penutup**

BAB VI berisi kesimpulan dan saran. Fungsi dari BAB VI ini untuk memberikan gambaran secara keseluruhan dalam bentuk ringkasan penjelasan melalui kesimpulan dan juga adanya saran-saran sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait dalam perumusan kebijakan maupun sebagai wawasan akademis bagi pembaca.



## BAB IV

### Gambaran Umum

#### 4.1 *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*

Peraturan tentang pengungsi tidak dapat lepas dari peran organisasi internasional dan keberadaan organisasi internasional ini memiliki peranan penting dalam penanganan pengungsi. Adanya organisasi internasional ini akan senantiasa berkaitan dengan kedudukan hukum, fungsi hukum, dan juga kekuasaan hukum dari organisasi itu sendiri. Kedudukan hukum organisasi internasional bermakna sebagai “kemampuan hukum” sebagaimana subjek hukum lainnya, seperti contohnya kemampuan untuk bertindak sesuatu terkait dengan hak dan kewajibannya sebagai subjek hukum. Fungsi organisasi internasional bermakna sebagai fungsi hukum / konstitusional yang dijalankan. Sedangkan kekuasaan organisasi internasional dimaknai sebagai kekuasaan sebagaimana yang tercantum dalam konstitusinya.<sup>1</sup>

Organisasi internasional yang berkompeten dalam urusan pengungsi adalah *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Organisasi ini merupakan komisi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang khusus menangani para pengungsi. Organisasi ini didirikan pada 14

---

<sup>1</sup> Wagiman. *Op.Cit.*, 185-186

Desember 1950 oleh Majelis Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan mulai bekerja satu bulan kemudian, tepatnya pada tanggal 1 Januari 1951. Pada awalnya, UNHCR hanyalah membantu memberikan perlindungan keamanan, makanan, serta bantuan medis dalam keadaan darurat. Selain itu, membantu dalam mencari solusi bagi para pengungsi untuk jangka waktu yang lama, termasuk membantu para pengungsi tersebut untuk kembali ke negara asalnya atau mencari negara baru untuk pengungsi, sehingga mereka dapat memulai kembali hidup yang baru.<sup>2</sup>

UNHCR merupakan sebuah badan yang menggantikan *International Refugee Organization* (IRO), yang pertama kali didirikan untuk menangani para imigran, namun eksistensi organisasi ini hanya dapat bertahan dari tahun 1947 hingga 1952. Oleh karena itu, masyarakat internasional beranggapan bahwa kehadiran UNHCR pada saat itu akan bernasib sama.<sup>3</sup> Akan tetapi, kewenangan yang diberikan UNHCR kepada para imigran lebih komprehensif dibandingkan dengan IRO. Ketentuan baku yang dihasilkan pada era UNHCR mencakup beberapa pendefinisian seperti yang tercantum dalam beberapa ketentuan internasional. Dalam Pasal 6B Statuta UNHCR mendefinisikan imigran sebagai berikut:<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid, 188

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Statue of the Office of the UNHCR, 8

*“any person who is outside the country of his nationality or, if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or hard well-founded fear of persecution by reasons of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, or if he has no nationality, to return to the country of his former habitual residence.”*

Inti dari pasal di atas bahwa imigran posisinya selalu berada di luar negaranya, hal ini dikarenakan adanya rasa takut dari terjadinya tekanan atau penyiksaan dari negara asalnya. Sehingga mereka mencari tempat yang lebih aman untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak demi masa depan mereka sendiri.

Selama lima dekade terakhir, UNHCR telah membantu 50 juta orang imigran. Di dalam badan UNCHR sendiri, organisasi ini memiliki lebih dari lima ribu staff yang diberikan mandat untuk bekerja di lebih dari 120 negara. Kewenangan UNHCR dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan mencari solusi atas permasalahan mereka, tentunya secara periodik organisasi ini memberikan laporan hasil kerjanya dihadapan sidang majelis umum PBB, sehingga dengan adanya mandat ini, tentunya UNCHR selalu memberikan yang terbaik untuk para pengungsi.<sup>5</sup>

UNHCR ini bertindak di bawah wewenang Majelis Umum, dimana akan menjalankan fungsi memberikan perlindungan internasional, di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, kepada para pengungsi yang berada di

---

<sup>5</sup> Wagiman. Op.Cit., 138

dalam lingkup Statuta dan mencari solusi untuk masalah pengungsi dengan membantu pemerintah dan, tunduk pada persetujuan pemerintah terkait serta organisasi swasta untuk memfasilitasi pemulangan sukarela pengungsi tersebut, atau asimilasi para pengungsi dalam komunitas nasional baru.<sup>6</sup>

Ketika UNHCR pertama kali dibentuk, aspek material dari bantuan untuk para pengungsi dianggap menjadi tanggung jawab pemerintah yang telah memberikan suaka, hal ini dikarenakan kegiatan yang berkaitan dengan pemukiman kembali para pengungsi setelah Perang Dunia II, yang mana sebagian besar kebutuhannya dipenuhi oleh negara-negara yang terlibat langsung dan juga organisasi nonpemerintah. Namun, dikarenakan adanya banyak arus pengungsi di seluruh dunia yang mana banyak terjadi di negara-negara yang kurang berkembang, UNHCR telah memperoleh peran tambahan koordinasi bantuan material untuk pengungsi, pengungsi yang kembali dan, dalam contoh spesifik, orang-orang yang dipindahkan. Meskipun tidak disebutkan dalam statuta organisasi, hal ini telah menjadi satu fungsi utama UNHCR, di samping perlindungan dan pemberian solusi jangka panjang untuk para pengungsi tersebut.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> UNHCR: *The Mandate and the Organization*, 3

<sup>7</sup> Ibid, 4

Pada tahun 1952, *General Assembly* mengakui perlunya UNHCR untuk memperluas beberapa bentuk bantuan material kepada para pengungsi, dan memberi wewenang kepada Komisaris Tinggi untuk mencari dana untuk bantuan darurat. Pada tahun 1954, Komisaris Tinggi diberi wewenang untuk membentuk *United Nations Refugee Fund* (UNREF). Tujuannya adalah untuk mencapai solusi yang jangka panjang (melalui repatriasi sukarela, integrasi lokal dan pemukiman kembali) dan untuk melanjutkan bantuan darurat untuk kasus-kasus yang paling membutuhkan. Pada tahun 1957, Majelis Umum mengesahkan Komisioner Tinggi untuk memberlakukan program bantuan tahunan, untuk diajukan untuk persetujuan kepada Komite Eksekutif (EXCOM). Komisaris Tinggi juga diberi wewenang untuk membentuk dana darurat yang tujuannya memberikan bantuan untuk para pengungsi apabila dibutuhkan dalam waktu yang mendesak.<sup>8</sup>

Menjelang akhir 1950-an dan sepanjang 1960-an, fokus kegiatan UNHCR berubah yang semula berfokus di Eropa, namun sekarang lebih berfokus ke negara-negara berkembang. Pergeseran ini didorong oleh krisis pengungsi yang dihasilkan dari proses dekolonisasi, terutama di Afrika. Selama periode ini, Majelis Umum memberi wewenang kepada Komisaris Tinggi untuk meminjamkan kantornya yang baik dalam mencari solusi yang tepat untuk masalah-masalah kelompok tertentu, dimana akan dilihat dari kebutuhan kelompok-kelompok ini, secara umum, sementara, dan repatriasi

---

<sup>8</sup> Ibid



sukarela sehingga dapat memberikan solusi yang layak. Akan tetapi tren ini berubah pada akhir 1960-an dan awal 1970-an. Ketika proses dekolonisasi mereda, berbagai jenis konflik baru bermunculan, banyak di antaranya bersifat regional, sehingga menimbulkan gerakan pengungsi dalam skala besar. Ini juga merupakan periode ketika UNHCR dipanggil untuk memberikan bantuan di bawah “Program Khusus”, sesuai dengan resolusi yang diadopsi oleh Majelis Umum dan Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC). Kategori program ini sejak itu telah dihentikan, akan tetapi pada kenyataan yang mereka tujukan masih tercakup dalam Anggaran Program Tahunan atau Program Tambahan UNHCR.<sup>9</sup>

Masalah pengungsi pada 1980-an, 1990-an dan yang saat ini dihadapi hamper sama dengan masalah-masalah di tahun-tahun awal yang mengikuti adopsi Statuta UNHCR. Kesulitan sering kali diperparah oleh masalah pembangunan, dan solusi terhadap konflik yang mendasarinya dapat sulit dipahami, yang mengarah ke stagnasi situasi pengungsi. Selain itu, dalam beberapa tahun terakhir, Majelis Umum dan Sekretaris Jenderal PBB telah memberitahukan pada UNHCR dengan frekuensi yang meningkat untuk melindungi atau membantu kelompok-kelompok tertentu dari para pengungsi internal yang belum melewati batas internasional tetapi berada dalam situasi seperti pengungsi di negara asal mereka. Sebagai contoh, pada tahun 1991, Sekretaris Jenderal meminta UNHCR untuk mengambil peran sebagai badan

---

<sup>9</sup> Ibid, 5



PBB yang memimpin untuk bantuan kemanusiaan kepada para korban konflik di bekas Yugoslavia. Pada tahun 2002, UNHCR membantu sekitar lima juta pengungsi internal di Afrika, Balkan, bekas Uni Soviet, Kolombia, Sri Lanka, Timor Timur, Afghanistan dan lokasi lainnya.<sup>10</sup>

Kondisi ini telah menyebabkan Komisaris Tinggi melakukan inisiatif untuk pencegahan di negara-negara, yang saat ini banyak didatangi oleh para pengungsi atau mungkin akan terjadi di masa depan. Dalam melakukan inisiatif tersebut, UNHCR bersikap hati-hati untuk memastikan bahwa kegiatan-kegiatan tersebut telah dilengkapi dengan tanggung jawab perlindungan internasionalnya, konsisten dengan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia dan juga humaniter internasional. Khususnya, UNHCR harus memastikan bahwa lembaga suaka tidak dirusak. Kegiatan preventif ini dilakukan baik sebelum dan selama krisis pengungsian. Dalam kasus terakhir, mereka sering terjadi dalam konteks yang lebih luas dari upaya perdamaian PBB atau upaya-upaya perdamaian.<sup>11</sup>

Program bantuan UNHCR pasti telah tumbuh secara substansial, baik dalam besar dan kompleksitas, dan berbeda secara radikal dari yang diperkenalkan pada hari-hari awal keberadaannya. Dimana solusi politik untuk konflik sulit ditemukan, program perlindungan dan bantuan berkelanjutan, disertai dengan upaya untuk membuat pengungsi lebih mandiri,

---

<sup>10</sup> Ibid., 4-5

<sup>11</sup> Ibid., 5

seringkali merupakan satu-satunya alternatif. Sumber daya yang dibutuhkan untuk program-program ini cukuplah besar. Dalam hal sumber keuangan, UNHCR hampir sepenuhnya bergantung pada kontribusi sukarela. Hanya bagian dari pengeluaran administrasi UNHCR yang dipenuhi dari kontribusi yang dinilai, yaitu dari *United Nations Regular Budget*. Tujuan mendasar dari bantuan UNHCR ini merupakan fasilitasi perlindungan dan solusi untuk jangka panjang. Karena program telah menjadi semakin besar dan kompleks, dan untuk meningkatkan perencanaan dan manajemen mereka, *Operations Management System* (OMS) yang lebih berdampak dan berorientasi pada hasil yang telah dikembangkan dan secara bertahap diperkenalkan untuk menggantikan Sistem Manajemen Program sebelumnya yaitu *Program Management System* (PMS). Hal ini dilakukan untuk melihat realita pengungsi sekarang yang semakin berkembang di setiap tahunnya.<sup>12</sup>

Saat UNHCR memasuki abad ke-21, kerangka kerja, tindakan, dan mitranya dapat ditemukan dalam Agenda Perlindungan. Agenda ini adalah produk utama dari Konsultasi Global tentang Perlindungan Internasional, yang diluncurkan UNHCR pada bulan Desember 2000. Tujuan dari adanya Agenda Perlindungan ini adalah untuk memberikan motivasi untuk negara-negara, UNHCR dan mitra-mitranya untuk bertindak lebih baik lagi dalam mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi perlindungan pengungsi. Agenda Perlindungan yang dibentuk atas dasar adanya berbagai macam bentuk

---

<sup>12</sup> Ibid

keprihatinan dan rekomendasi dari negara, organisasi antar pemerintah, organisasi non-pemerintah, serta pengungsi itu sendiri. Agenda Perlindungan berfokus pada kegiatan yang disarankan yang akan memperkuat perlindungan internasional pencari suaka dan pengungsi dan meningkatkan pelaksanaan Konvensi 1951 dan Protokol 1967-nya. Kegiatan ini mengalir dari deklarasi yang diadopsi secara bulat oleh negara-negara yang berpihak pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 pada Pertemuan Tingkat Menteri Negara-Negara Pihak, yang diselenggarakan bersama oleh Swiss dan UNHCR pada 12-13 Desember 2001, untuk memperingati ulang tahun ke-50 Konvensi tersebut. Pertemuan ini bertujuan untuk memberikan informasi lebih lanjut mengenai Konsultasi Global, Laporan Pertemuan Tingkat Menteri, dan juga Agenda Perlindungan itu sendiri.<sup>13</sup>

Hingga tahun 2017, Indonesia tidak atau belum meratifikasi Konvensi Pengungsi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967. Akan tetapi secara historis Indonesia memiliki pengalaman dalam penanganan pengungsi dari Vietnam (*Vietnamese Boat People*) yang terjadi antara tahun 1975-1980. Dengan dasar yuridis nasional pelaksanaan bantuan bukan hanya pada Keputusan Presiden semata, namun tetap merujuk pada ketentuan internasional. Saat ini Kantor UNHCR Indonesia di Jakarta menangani ribuan pengungsi. Terdapat orang-

---

<sup>13</sup> Ibid., 6

orang imigran yang sampai saat ini masih berada di Indonesia. Keberadaan mereka untuk mengurus atau memohon statusnya sebagai pengungsi.<sup>14</sup>

Menurut Statuta UNHCR Pasal 8, UNHCR akan memberikan perlindungan kepada para pengungsi yang berada di bawah wewenang pengawasannya, dengan beberapa cara yaitu cara yang pertama adalah menggalangkan pembuatan dan pengesahan konvensi internasional bagi perlindungan para pengungsi, mengawasi pelaksanaan konvensi, dan mengusulkan amandemen terhadap konvensi tersebut. Dimana hal ini sangat diperlukan untuk para pengungsi, karena dengan adanya konvensi internasional ini hak dan kewajiban dari para pengungsi ini dapat berjalan sebagai mana mestinya.<sup>15</sup>

Cara yang kedua adalah menggalangkan persetujuan khusus dengan pemerintah atas dasar pelaksanaan di setiap tindakan yang diperkirakan akan memperbaiki keadaan para pengungsi dan untuk mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan. Tanggung jawab pengungsi memang merupakan tanggung jawab dari UNHCR, akan tetapi perlu adanya kerjasama dengan pemerintah untuk mengatasi permasalahan pengungsi ini, tujuannya adalah agar tidak terjadi hal-hal yang mungkin lebih buruk di kemudian hari. Cara yang ketiga masih ada hubungannya dengan cara yang

---

<sup>14</sup> *Indonesian Civil Society Network For Refugee Protection, Indonesia Is Not Party To The Refugees Convention*. 2017. Diakses di [suaka.or.id](http://suaka.or.id) pada 5 Mei 2018

<sup>15</sup> Statute of the Office of the UNHCR, 9

kedua, yaitu membantu pemerintah maupun pihak swasta untuk menggalangkan repatriasi atau pemulangan sukarela dalam komunitas nasional baru. Sehingga, apabila ada koordinasi yang bagi antara UNHCR dan pemerintah di negara setempat, kesepakatan untuk melakukan pemulangan sukarela para pengungsi ke negara asal mereka akan lebih cepat direalisasikan.<sup>16</sup>

Cara yang keempat adalah menggalangkan diterimanya masuknya para pengungsi, tidak terkecuali mereka yang termasuk di dalam kategori pengungsi yang keadaannya serba kekurangan ke dalam wilayah di suatu negara. Tujuannya adalah memberikan rasa aman dan nyaman bagi para pengungsi dan untuk jangka panjangnya dapat dikirim ke negara ketiga, ketika pengungsi tersebut telah diberikan skill pelatihan yang cukup memadai dari UNHCR itu sendiri. Cara selanjutnya adalah berusaha keras untuk memberikan izin bagi para pengungsi untuk memindahkan asset mereka, terutama asset yang perlu bagi pemukiman mereka. Sehingga para pengungsi telah mendapatkan tempat pemukiman yang baru, asset mereka tidak dipermasalahkan kembali oleh negara asalnya.<sup>17</sup>

Cara yang keenam adalah menggali informasi sebanyak mungkin dari pemerintah mengenai jumlah dan kondisi para pengungsi di dalam suatu

---

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Ibid



wilayah di suatu negara yang berdasarkan undang-undang dan peraturan mengenai para pengungsi tersebut. Hal ini bertujuan untuk mengontrol jumlah imigran yang masuk di setiap tahunnya dan pemberian solusi bagi para imigran yang masuk di dalam suatu negara. Cara selanjutnya yang tidak kalah pentingnya adalah berhubungan erat dengan pemerintah dan organisasi antar pemerintah yang bersangkutan. Tujuannya adalah untuk mempermudah dalam berkoordinasi dalam menangani permasalahan imigran tersebut.<sup>18</sup>

Cara yang kedelapan adalah membina hubungan baik dengan organisasi-organisasi swasta yang menangani masalah-masalah pengungsi, karena dengan adanya hubungan baik tersebut dapat mempermudah kerjasama dalam menangani permasalahan para imigran. Cara yang terakhir adalah mempermudah koordinasi upaya-upaya organisasi swasta yang memperhatikan kesejahteraan para pengungsi. Dimana kedua cara terakhir ini apabila dilakukan dengan solid, maka untuk kedepannya dapat mempermudah proses penanganan para imigran yang berada di negara tersebut.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid



## 4.2 Permasalahan Pencari Suaka Transit di Indonesia

### 4.2.1 Indonesia Sebagai Negara Transit

Pada tahun 1975, adanya pengungsi yang datang dari Indocina dalam jumlah yang besar, dimana pada saat itu ada ribuan pengungsi dan pencari suaka dari Vietnam dan Kamboja, hal ini terjadi di Pulau Galang, Indonesia. Dari kejadian ini, merupakan titik awal berdirinya kantor UNHCR di Indonesia. Akan tetapi, keberadaan UNHCR di Indonesia baru diresmikan secara formal itu pada tahun 1979, pada tahun itu di mana ada sebuah *Memorandum of Understanding* (MoU) ditandatangani oleh UNHCR dan Kementerian Luar Negeri, dari MoU itu Kementerian Luar Negeri memberikan wewenang bagi UNHCR untuk menangani pengungsi di Indonesia. Selama bertahun-tahun, dukungan dari Kementerian Luar Negeri sangatlah besar bagi UNHCR, sehingga memungkinkan UNHCR untuk memproses kedatangan pengungsi di Indonesia.<sup>20</sup>

Selama sepuluh tahun terakhir, terhitung mulai tahun 2007, Indonesia telah menjadi titik transit utama bagi para pencari suaka yang mencoba untuk pergi ke Australia, dari kejadian ini negara Indonesia memandang dirinya

---

<sup>20</sup> Relasi dengan Pemerintah dan Peningkatan Kapasitas. UNHCR Indonesia. Diakses di <http://www.unhcr.org/id/relasi-dengan-pemerintah-peningkatan-kapasitas> pada 9 Maret 2018.

sebagai “korban” dalam hal arus ilegal para pencari suaka yang melalui wilayah Indonesia untuk pergi ke Australia sebagai negara tujuan.<sup>21</sup>

Meskipun setengah dari pengungsi dunia yang transit di Indonesia telah tinggal di daerah perkotaan, akan tetapi layanan bantuan dan perhatian media lebih banyak difokuskan pada pengungsi yang tinggal di penampungan. Hal ini dikarenakan pengungsi dan pencari suaka di perkotaan sering kali ditempatkan di daerah di mana mereka tidak dapat mengakses infrastruktur yang dibuat oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), dimana organisasi ini ada bertujuan untuk mengatasi krisis yang besar, seperti halnya masalah perlindungan yang memaksa para pengungsi meninggalkan negara asal mereka untuk menghindari penganiayaan yang terjadi di negara asal mereka.<sup>22</sup>

Pengungsi dan pencari suaka, yang transit atau tinggal sementara di Indonesia, datang dari seluruh penjuru dunia. Kedatangan para pengungsi dan pencari suaka ini dikarenakan sejak tahun 2008, adanya peningkatan tindakan penganiayaan dan kekerasan yang terjadi secara terus menerus di negara asal mereka, serta keterbatasan ketersediaan negara-negara lain dalam menawarkan solusi permanen, dengan adanya kejadian ini mengakibatkan peningkatan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang signifikan yang transit

---

<sup>21</sup> *Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*. Diakses di <https://suaka.or.id/public-awareness/> pada 18 Maret 2018.

<sup>22</sup> Ibid

di Indonesia. Diperkirakan pada tahun 2008 hanya ada 400 pencari suaka dan pengungsi di Indonesia; namun pada akhir Desember 2013, UNHCR melaporkan ada 10.316 pencari suaka dan pengungsi yang terdaftar di Indonesia.<sup>23</sup>

#### 4.2.2 Permasalahan Pencari Suaka

Permasalahan pencari suaka tak ubahnya menjadi masalah serius bagi Indonesia dan Australia. Karena ketika Australia mengeluarkan kebijakan *turn back boats* memberikan beban tersendiri kepada Indonesia sebagai negara transit, dimana kapal-kapal yang seharusnya memiliki tujuan akhir ke Indonesia, namun ditengah jalan dikembalikan ke perairan Indonesia. Seharusnya permasalahan ini diselesaikan bersama, dengan menggunakan tiga cara, yaitu repatriasi, restlement, atau reintegrasi. Akan tetapi Indonesia tidak pernah menggunakan cara reintegrasi karena reintegrasi adalah mengambil mereka menjadi bagian dari komunitas lokal. Bagi Indonesia sendiri, hal yang dapat dilakukan adalah repatriasi dan restlement bekerjasama dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *International Organization for Migration* (IOM) dan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Dimana cara repatriasi itu sendiri harus dilakukan secara

---

<sup>23</sup> Ibid

sukarela apabila mereka tidak mau meminta penempatan ke negara ketiga atau biasa disebut dengan *restlement*.<sup>24</sup>

Dengan adanya permasalahan ini, sehingga perlu adanya sebuah kesepakatan kerjasama antara Australia dan Indonesia tentang pengungsi yang dilihat dari dimensi struktural, hukum dan diplomatik.<sup>25</sup> Apabila dilihat pada awal mulanya, sebenarnya Australia telah mengeluarkan kebijakan yang bernama “*The Pasific Solution*”, dimana kebijakan ini memiliki tujuan agar tidak ada para pencari suaka yang datang ke Australia dengan perahu tanpa menggunakan visa, atau memang mereka mencoba melakukan perjalanan semacam itu, mereka akan dimukimkan kembali di Australia. Sebaliknya, orang-orang yang tidak memiliki visa akan dikirim ke Pulau Nauru atau Papua New Guinea untuk diproses. Dari perspektif pemerintah Australia sendiri, setelah mereka ditransfer, mereka menjadi tanggung jawab dari Pulau Nauru atau Papua New Guinea.<sup>26</sup>

Mengenai skema dari mekanisme legislatif ini, telah diatur di dalam undang-undang yang bernama *The Migration Act 1958*, dimana tujuannya adalah mengatur agar orang-orang dibawa ke Nauru atau Papua New Guinea sebagai negara regional yang ditunjuk oleh Australia. Dimana pada bagian

---

<sup>24</sup> Fajar Nugraha, 2015, *Australia Harus Ingat Dampak dari Kebijakan Dorong Kapal Pengungsi*, Diakses di <http://internasional.metrotvnews.com/asia/DkqDVWnb-australia-harus-ingat-dampak-dari-kebijakan-dorong-kapal-pengungsi> pada 25 Maret 2018.

<sup>25</sup> Samuel Tyrer, *An Astralia–Indonesia Arrangement on Refugees: Exploring the Structural, Legal and Diplomatic Dimensions*, (Australia: [University of Adelaide Press](http://www.universityofadelaide.edu.au/press/), 2017), 113

<sup>26</sup> *Ibid.*, 115

pasal 198AD mewajibkan petugas untuk mengambil 'kedatangan maritim yang tidak sah' dari Australia ke 'negara pemrosesan regional'. Selain itu undang-undang *The Maritime Powers Act 2013* juga dapat diandalkan untuk membawa orang ke Nauru dan Papua New Guinea (atau dibawa ke tempat lain di luar Australia) dalam keadaan di mana mereka belum berada di Australia. Peraturan domestik Australia ini dilengkapi dengan peraturan bilateral yang terpisah dengan Pulau Nauru dan Papua New Guinea.<sup>27</sup>

Menurut ketentuan asli dari peraturan tersebut, Australia memberikan fasilitas mentransfer mereka ke negara tersebut untuk diproses. Dimana Papua New Guinea telah setuju untuk menyelesaikan semua pengungsi yang diproses, sementara Pulau Nauru setuju untuk menyelesaikan kuota pengungsi yang disepakati setiap tahun dengan Australia selama pertemuan dengan para menteri. Australia memiliki kewajiban khusus untuk membantu Pulau Nauru dalam menetapkan mereka ke di negara ketiga yang aman, apabila jumlah pengungsi melebihi kuota.<sup>28</sup>

Dengan adanya beberapa alasan dapat yang diberikan kepada Pulau Nauru dan Papua New Guinea menyangkut kepada kesepakatan bilateral, inti dari Solusi Pasifik ini telah gagal. Hal ini dikarenakan peraturan ini tidak berfungsi sebagaimana mestinya, dimana Papua New Guinea belum dapat

---

<sup>27</sup> Ibid., 115-116

<sup>28</sup> Ibid., 116



menyelesaikan semua pengungsi di bawah pengawasan Australia. Dengan demikian, Mahkamah Agung dari negara Papua New Guinea memutuskan pada bulan April 2016, bahwa akan menerima para pengungsi untuk di transfer ke Pulau Manus. Sehingga pemerintah Australia dan Papua New Guinea segera mengambil langkah untuk menghentikan dan mencegah penahanan yang terus menerus secara inkonstitusional dan ilegal terhadap pencari suaka di Pulau Manus sebagai pusat relokasi dan tindakan lanjutan untuk pencari suaka atau penerima hak konstitusional dan hak asasi manusia untuk mereka.<sup>29</sup>

Ditambah lagi dengan keadaan di Pulau Nauru, pemukiman pengungsi ini juga bermasalah, dimana pengungsi bebas meninggalkan pusat penahanan Nauru sejak adanya fasilitas '*open centre*' oleh pemerintah setempat pada bulan Oktober 2015. Akan tetapi, kondisi lokal di Pulau Nauru tidak kondusif untuk pemukiman para pengungsi, hal ini diperkuat dengan banyaknya laporan pengungsi yang disiksa di dalam fasilitas penahanan dan di komunitas Nauru setempat. Sehingga kesimpulan yang dapat diambil dari kejadian ini adalah bahwa peraturan dari pemerintah Nauru, tidak menawarkan prospek permukiman pengungsi yang sesungguhnya.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid., 116-117

<sup>30</sup> Ibid., 118



Dari permasalahan tersebut, Amnesty International memberikan solusi bagi Pemerintah Australia yaitu:<sup>31</sup>

1. Segera mengakhiri pemrosesan lepas pantai, dan membawa semua pengungsi dan pencari suaka dipindahkan ke PNG dan Nauru ke Australia, atau negara ketiga yang aman, maksudnya adalah biarkan saja pengungsi yang diakui berhak untuk menetap di Australia, dan pastikan mereka yang mencari suaka memiliki klaim yang dinilai secara tepat waktu, adil dan efektif, akan tetapi diakhiri dengan penahanan wajib dan tidak terbatas bagi orang yang menunggu klaim suaka mereka.
2. Memastikan bahwa orang yang paling rentan dimukimkan di Australia, di kawasan Australia sendiri dan kawasan secara global. Secara khusus, Australia perlu meningkatkan program kemanusiaan kami setidaknya 30.000, termasuk membuat komitmen pemukiman kembali multi-tahun. Memastikan penggunaan pemukiman kembali yang lebih strategis, termasuk peningkatan koordinasi dengan negara-negara pemukiman kembali lainnya, dengan target spesifik untuk dividen perlindungan dari pemukiman kembali. Namun perlu diingat untuk di sesuaikan komposisi program pemukiman kembali, termasuk kembalinya pemukiman kembali dari Indonesia (bagi mereka yang tiba pasca Juli 2014) yang tidak mengecualikan kelompok nasional atau etnis tertentu. Reformasi dan

---

<sup>31</sup> A Better Plan, 2018, Amnesty Internasional, 3-4

perluas “Program Dukungan Masyarakat” sehingga menambah (bukan mengambil tempat dari dalam) program keseluruhan kemanusiaan dan lebih dekat mencerminkan program sponsor swasta dari Kanada saat ini. Selain itu, juga memastikan pembagian tanggung jawab yang lebih besar, dengan bekerja erat dengan Selandia Baru, AS, Kanada, Jepang, Korea Selatan, dan lainnya yang dapat memenuhi kebutuhan perlindungan pengungsi untuk juga meningkatkan asupan kemanusiaan mereka.

3. Pengungsi yang termasuk dalam program visa Austria, dari Australia sendiri harus mengakui keterampilan dan kualifikasi banyak pengungsi dengan mempertimbangkan mereka ketika mengalokasikan visa pelajar, kerja dan reuni keluarga dalam program migrasi. Buka jalan di bawah program migrasi Australia saat ini untuk memastikan orang-orang yang membutuhkan perlindungan dapat diidentifikasi secara proaktif, dan menghilangkan hambatan dalam memberikan perlindungan. Sebagai contohnya adalah meningkatkan peluang untuk keberangkatan yang aman, bagi mereka yang masih berisiko di negara mereka sendiri, misalnya visa dalam negeri. Mengapus hambatan seperti biaya, dokumentasi panjang, dan kelayakan ke jalur migrasi terampil dan keluarga. Menyediakan akses ke visa pelajar, seperti contohnya Jepang baru-baru ini memulai sebuah percontohan untuk siswa pengungsi Suriah.

4. Mendukung penilaian aplikasi pengungsi di wilayah tersebut dalam jangka waktu tertentu dengan memanfaatkan bantuan diplomatik dan kemanusiaan Australia untuk mendukung lembaga dan pemerintah di kawasan Asia Pasifik untuk menilai aplikasi pengungsi secara adil dan efisien dan dalam jangka waktu tertentu dan masuk akal. Ketika orang tahu bahwa mereka akan dinilai dengan cara yang adil, efisien, teratur, dan tepat waktu, yang kemudian memberikan keamanan, sehingga mereka cenderung tidak akan melakukan perjalanan yang berbahaya.
5. Menjalankan operasi pencarian dan penyelamatan yang efektif, dimana lebih memanfaatkan sumber daya maritim Australia untuk menjalankan operasi pencarian dan penyelamatan yang tepat.
6. Menyesuaikan pengaturan kebijakan luar negeri, termasuk meningkatkan bantuan kemanusiaan, dengan cara mengadaptasikan Kebijakan Luar Negeri Australia untuk mengenali kebutuhan solusi regional terkoordinasi. Ketika orang-orang diakui secara hukum dengan hak untuk tinggal, memiliki akses ke perumahan yang layak, dapat mengakses pendidikan, pekerjaan yang adil dan layanan kesehatan dan hidup dengan aman dan bermartabat, mereka tidak akan dipaksa untuk melakukan perjalanan berbahaya ke Australia. Kemudian kembalikan dan kembangkan bantuan Australia ke negara-negara utama di kawasan yang terkena dampak pemindahan untuk memastikan kebutuhan dasar

pengungsi dan pencari suaka terpenuhi dan untuk mengurangi kebutuhan orang-orang untuk melakukan perjalanan berbahaya dalam mencari keselamatan dan keamanan. Selanjutnya adalah meningkatkan bantuan tanpa pamrih Australia dalam situasi kemanusiaan termasuk bencana alam, sehingga orang dapat membangun kembali kehidupan mereka dengan aman dan bermartabat.

Akan tetapi Reporter khusus dari PBB telah menemukan bahwa Australia, telah melanggar *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, dengan adanya catatan bahwa adanya penahanan anak-anak, kondisi dari lokasi pemukiman sendiri yang tidak layak huni, dan kegagalan untuk menghentikan kekerasan dan ketegangan di masyarakat lokal sendiri. Di Pulau Nauru sendiri, situasinya juga tidak jauh berbeda, dimana adanya laporan tentang pelecehan yang diterima para pengungsi.<sup>32</sup>

Dengan adanya kondisi yang tidak kondusif ini, pada akhirnya Australia melakukan pendekatan kepada Indonesia terhadap permasalahan ini. Ada lima hal yang dilakukan oleh Australia untuk melakukan pendekatan secara diplomatik dengan Indonesia, adapun beberapa Australia melakukan yang disarankan oleh Amnesty Internasional, hal yang pertama dilakukan adalah *Interception Operations* oleh Australia, dimana atas dengan persetujuan

---

<sup>32</sup> Samuel Tyrer, Op.Cit., 119

Indonesia, Australia akan mencegat perahu pencari suaka dalam perjalanan dari Indonesia ke Australia. Australia mengetahui bahwa, jika operasi intersepsi maritim yang ada pada saat ini merupakan indikator yang dapat diandalkan. Di sisi lain, Indonesia tidak memiliki kapasitas angkatan laut yang kuat dan sehingga mungkin tidak memiliki kapasitas yang kuat untuk melakukan hal ini. Lokasi kapal pencari suaka akan menjadi kunci untuk menentukan apakah Australia dapat secara sah mencegat kapal itu. Menurut pada pemenuhan persyaratan khusus yang ditetapkan dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea (LOSC)*, Australia dapat melakukan interupsi perahu pencari suaka sesuai dengan hukum internasional di laut teritorialnya yang berjarak 12 mil laut lepas pantai dari daratan utama, dan di zona berdekatan yang 24 mil laut lepas dari daratan.<sup>33</sup>

Pendekatan yang kedua yang dilakukan oleh pemerintah Australia adalah melakukan operasi pencarian dan penyelamatan, dimana kegiatan ini akan terus berlangsung, di samping adanya *interception operations*, seperti yang dipersyaratkan oleh hukum internasional, dimana Australia dan Indonesia, memiliki kesepakatan peraturan bilateral yang menetapkan masing-masing negara wilayah pencarian dan penyelamatan maritim, sehingga apabila ada kapal yang mencari bantuan haruslah diselamatkan. Peraturan ini, dibuat sesuai dengan *Search and Rescue Convention*, dimana adanya kebutuhan

---

<sup>33</sup> Ibid., 120-121



untuk berkolaborasi dan bekerja sama, dalam pertukaran informasi mengenai situasi tentang adanya bahaya dalam misi pencarian dan penyelamatan. Ketentuan khusus juga ada untuk menentukan dimana negara bertanggung jawab untuk memulai tindakan pencarian dan penyelamatan. Aspek-aspek ini akan terus dilanjutkan, terutama teruntuk para pencari suaka.<sup>34</sup>

Pendekatan yang ketiga adalah tindakan transfer dan proses para pengungsi di Indonesia, dimana Australia akan mentransfer pencari suaka dari kapal yang dicegat atau diselamatkan oleh Indonesia, setelah adanya proses penyaringan singkat untuk memastikan bahwa orang-orang itu tidak melarikan diri penganiayaan di Indonesia. Australia akan bergantung pada jaminan yang diberikan Indonesia bahwa itu tidak akan terlibat dalam larangan untuk melakukan tindakan memulangkan orang yang ditransfer. Mengambil langkah jaminan dari Indonesia sangat penting, karena Indonesia tidak memihak kepada *Refugee Convention*, yang tertuang pada pasal 33 kewajiban *non-refoulement*, atau *Refugee Protocol*. Indonesia akan memberikan perlindungan sementara kepada orang-orang yang dipindahkan, dan tanggung jawab secara hukum atas pemrosesan mereka. Pemrosesan pengungsi di Indonesia saat ini dilakukan oleh *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR). Dokumentasi yang dikeluarkan oleh Kantor UNHCR di Indonesia dalam praktiknya diakui oleh pemerintah Indonesia sebagai dasar untuk tidak mendeportasi seseorang, tetapi diharuskan

---

<sup>34</sup> Ibid., 121-122



UNHCR untuk bertanggung jawab atas pemrosesan. Ini akan berubah di bawah peraturan, dan Indonesia (bukan UNHCR atau Australia) akan memikul tanggung jawab hukum untuk memproses orang yang ditransfer kepadanya. Dengan adanya hal ini, bisa menjadi kasus baru karena adanya dua alasan utama. Pertama, UNHCR mungkin tidak setuju untuk melanjutkan tanggung jawab untuk memproses di bawah peraturan yang telah disepakati antara Australia dan Indonesia. Alasan UNHCR enggan menanggung atas pemrosesan tersebut, karena adanya kekhawatiran negara tidak ikut tidak memikul tanggung jawab atau menghalangi pembangunan 'sistem suaka lokal'. Kedua, UNHCR memiliki sumber daya terbatas. Sekali lagi, ini menunjukkan bahwa UNHCR mungkin tidak setuju untuk melanjutkan peran pemrosesan ini di Indonesia.<sup>35</sup>

Atas dasar basis ekstra-teritorial, Australia tidak memikul tanggung jawab pemrosesan di Indonesia. Hal ini juga akan merusak sistem suaka lokal yang sedang dibangun di Indonesia, dan dalam hal apapun Indonesia tidak mungkin untuk menerima Australia menerapkan hukum suakanya di Indonesia, dan juga tidak disarankan Australia melakukan pemrosesan di Indonesia, dengan adanya hal ini akan mengekspos Australia atas hukum International atas ketidakpastian tanggung jawab para pengungsi tersebut. Pandangan ini diinformasikan bahwa Indonesia harus bertanggung jawab pemrosesan. Namun, Australia harus, memberikan dukungan keuangan dan teknis yang

---

<sup>35</sup> Ibid., 122-123

signifikan kepada Indonesia untuk dapat memastikan tanggung jawab pemrosesan ini dilakukan dengan benar.<sup>36</sup>

Pendekatan keempat yang dilakukan Australia adalah meningkatkan perlindungan di Indonesia, hal ini dikarenakan pengungsi yang transit di Indonesia tidak memenuhi standar dasar. Pada saat ini, pencari suaka di Indonesia memilih untuk memasuki ruang tahanan untuk menerima bantuan material yang sesuai dan akses yang lebih tepat waktu ke proses penentuan status. Hal ini dilakukan karena apabila mereka berada di luar tahanan, kurang mendapatkan jaminan akan kebutuhan mereka yang harus dipenuhi. Sampai kondisi di Indonesia membaik, peraturan ini tidak dapat dilanjutkan dengan benar. Transfer pencari suaka tidak bisa dilanjutkan jika standar hukum hak asasi manusia internasional di Indonesia tidak dipenuhi. Dimana pengungsi yang mendapatkan transfer ke Indonesia harus dipenuhi dengan pengaturan penerimaan yang tepat, seperti akses kesehatan, pendidikan dan layanan dasar, perlindungan terhadap penahanan yang sewenang-wenang, dan jika mereka memiliki kebutuhan khusus untuk bantuan ini. Di Indonesia sendiri, didesak untuk memenuhi kebutuhan prioritas para pengungsi seperti makanan, tempat tinggal, dan air. Oleh karena itu, Australia harus memastikan kondisi perlindungan pengungsi yang memadai di Indonesia. Ini diperlukan untuk mentransfer para pengungsi kembali ke Indonesia sesuai dengan hukum internasional. Selain itu, pemerintah Australia harus serius dalam pembagian

---

<sup>36</sup> Ibid., 123-124

tanggung jawab untuk pengungsi, sehingga meningkatkan prospek bagi Indonesia dalam bekerja sama sesuai dengan peraturan dan realitas yang ada.<sup>37</sup>

Pendekatan yang kelima adalah Australia akan memberikan pemukiman kembali secara permanen bagi pengungsi yang transit di Indonesia, dimana setiap tempat pemukiman ditawarkan oleh Australia harus ada tambahan dari kuota pemukiman Australia sebelumnya. Apabila hal ini tidak terjadi, kemungkinan yang akan terjadi hanyalah akan mengurangi perlindungan pengungsi di tempat lain, artinya adalah para pengungsi akan berdesak-desakan di tempat pemukiman tersebut tanpa mendapatkan fasilitas yang layak. Hal ini dikarenakan pemukiman kembali oleh Australia merupakan hal mendasar untuk memberikan tempat yang aman bagi para pengungsi. Pendekatan kuota kemungkinan besar diambil oleh Australia, akan tetapi Australia harus berkomitmen akan numerik di setiap tahunnya. Ini berarti Indonesia perlu mengeksplorasi integrasi lokal pengungsi yang tidak dimukimkan kembali sesuai dengan komitmen dari Australia (atau oleh negara lain). Perihal Indonesia menawarkan integrasi lokal pengungsi secara formal mungkin akan menjadi rintangan yang signifikan untuk diatasi. Bantuan keuangan untuk para pengungsi dan juga termasuk untuk pengembangan dan tempat-tempat pemukiman kembali yang telah ditawarkan

---

<sup>37</sup> Ibid., 124-126

oleh Australia dapat dihubungkan oleh komitmen negara untuk mengintegrasikan pengungsi secara lokal. Tergantung yang berlaku pada kondisi diplomatik pada kedua negara.<sup>38</sup>

#### 4.3 *Turn Back Boats Policy* Australia

Sebelum mengarah kepada *Turn Back Boats Policy*, penulis akan menjelaskan runtutan kebijakan dari Australia ini yang dimulai dari Operasi Relex, kebijakan ini diperkenalkan oleh Pemerintah Howard pada 3 September 2001 dengan tujuan untuk mencegah orang-orang dari Australia tiba dengan menggunakan perahu dengan menolak akses mereka untuk masuk ke Australia. Di bawah kebijakan ini Angkatan Laut Australia akan mencegah dan menabrak “*Suspected Illegal Entry Vessels*” (SIEVs) yaitu, kapal yang diduga membawa orang yang ingin datang ke Australia tanpa visa, ketika mereka memasuki zona berdekatan Australia (24 mil laut dari pantai Australia). Angkatan Laut Australia ini diarahkan untuk mengembalikan kapal-kapal ini ke tepi perairan Indonesia, baik dengan mengoperasikan perahu di bawah kekuatan mesin sendiri atau menariknya. Kebijakan ini berakhir pada 13 Maret 2002, yang digantikan oleh Operasi Relex II, yang dimulai pada 14 Maret 2002 dan berakhir pada 16 Juli

---

<sup>38</sup> Ibid., 126-128

2006 ketika kegiatan keamanan laut dalam negeri dikonsolidasikan ke dalam satu operasi yang disebut Operasi Resolute.<sup>39</sup>

Selanjutnya, setelah pemilihan Kevin Rudd pada bulan Desember 2007, pejabat Angkatan Laut Australia dan Bea Cukai melanjutkan praktek mencegah kapal dalam perjalanan ke Australia, mengeluarkan peringatan dan menasihati mereka untuk kembali ke Indonesia, tetapi tidak benar-benar mengubah setiap kapal kembali ke Indonesia. Praktik mengeluarkan peringatan ke kapal berhenti setelah terjadi ledakan di kapal SIEV 36, yang menewaskan lima pencari suaka dan melukai banyak lainnya. Laporan Koroner Northern Territory tentang insiden tersebut menyimpulkan bahwa sekelompok penumpang secara keliru percaya bahwa mereka dikembalikan ke Indonesia dan membakar kapal untuk menghindari kembali.<sup>40</sup>

Pada tahun 2012, pemerintah Gillard menugaskan panel penasihat ahli untuk membuat rekomendasi tentang kebijakan pencari suaka Australia. Panel Ahli tentang Laporan Pencari Suaka merekomendasikan bahwa kebijakan untuk mengembalikan perahu ke Indonesia hanya boleh diperkenalkan kembali jika ada kondisi tertentu, termasuk persetujuan dari negara tempat kapal dikembalikan, kepatuhan terhadap domestik dan internasional hukum, dan menghormati kewajiban di bawah Keamanan Kehidupan di Laut Konvensi. Panel

---

<sup>39</sup> *Turn Back Boats* (Australia: University of New South Wales Publisher), 1

<sup>40</sup> *Ibid.*, 1-2



menyimpulkan bahwa kondisi untuk kemunduran yang efektif, sah, dan aman yang tidak dapat dipenuhi pada saat itu.<sup>41</sup>

Pada bulan September 2013, Pemerintah Koalisi yang baru terpilih memperkenalkan *Operation Sovereign Borders* (OSB), merupakan sebuah inisiatif keamanan antar-lembaga yang dipimpin militer yang menggabungkan pengolahan lepas pantai, kegiatan untuk mengganggu dan mencegah penyelundupan manusia, dan intersepsi kapal. Di bawah OSB, kebijakan pemerintah adalah untuk mengembalikan perahu. Pada awal April 2017, Menteri Imigrasi menyatakan bahwa 30 kapal (membawa sekitar 765 orang) telah dihadang sejak awal OSB.<sup>42</sup>

Ketika perahu dikembalikan ke bawah *Operation Sovereign Borders*, Pemerintah Australia membuat perbedaan antara 'turnbacks' dan 'takebacks'. Dalam sebagian besar kasus, *turnback* adalah tempat kapal dipindahkan dari perairan Australia dan dikembalikan ke tepat di luar laut teritorial negara dari mana ia pergi, dimana kapal yang telah diketahui kembali ke tepi perairan Indonesia di bawah OSB. Dalam enam kasus yang diketahui, kapal Australia secara tidak sengaja melanggar kedaulatan teritorial Indonesia dalam proses operasi balik. *Takeback* adalah di mana Australia bekerja dengan negara keberangkatan untuk mempengaruhi kembalinya penumpang dan awak pesawat,

---

<sup>41</sup> Ibid., 2

<sup>42</sup> Ibid

baik dengan pesawat atau melalui transfer di laut dari satu otoritas berdaulat ke yang lain. *Takebacks* diketahui telah terjadi dalam kerja sama dengan pemerintah Sri Lanka dan Vietnam. Dalam beberapa kasus, penumpang dilaporkan telah dikembalikan ke kapal aslinya, yang dalam beberapa kasus diperbaiki dan / atau diisi ulang oleh personel Australia. Dalam kasus lain, orang dipindahkan ke sekoci yang dibeli oleh pemerintah Australia seharga \$2,5 juta. Dalam contoh lain, penumpang dan awak dipindahkan ke perahu kayu yang menyerupai perahu nelayan, yang telah dibeli oleh Australia untuk operasi turnback. Dalam beberapa kasus, penumpang dan awak pesawat telah dipindahkan ke kapal Bea Cukai atau Angkatan Laut Australia, di mana mereka telah ditahan karena periode waktu yang berbeda sebelum dikembalikan.<sup>43</sup>

Pada bulan Juni 2015, para pejabat Australia diduga telah membayar sekitar \$40.000 tunai kepada awak kapal pencari suaka untuk kembali ke Indonesia. Pada penyelidikan Senat ke dalam tuduhan, pemerintah Australia menolak untuk mengkonfirmasi atau menyangkal tentang pembayaran yang telah dilakukan.<sup>44</sup>

Adapun dampak dari *turn back boats policy* yang dikeluarkan Australia ini, yaitu bahwa antara tanggal 21 September 2013 dan 13 Desember 2013, ada 22 kapal yang membawa 1151 orang, dicegat berusaha mencapai Australia. Tak satu pun dari kapal-kapal ini dikembalikan dan sebagian besar penumpang

---

<sup>43</sup> Ibid., 3

<sup>44</sup> Ibid

dipindahkan ke pusat-pusat penahanan imigrasi. Pemerintah Australian sendiri, kemudian menyatakan bahwa antara awal diberlakukannya *Operation Sovereign Borders* hingga 17 Maret 2016, ada 25 kapal yang membawa 698 orang telah dikembalikan. Hal ini termasuk kembalinya kapal ke Indonesia, Sri Lanka dan India.<sup>45</sup>

Posisi garis keras pada kemunduran perahu di bawah *Operation Sovereign Borders* mungkin telah berkontribusi pada penurunan kedatangan kapal. Hal ini juga menjadi subyek kontroversi yang signifikan. Pada Mei 2015, misalnya, investigasi Amnesty International menuduh bahwa pejabat pemerintah Australia membayar awak satu kapal \$ 32.000 untuk kembali ke Indonesia. Pemerintah Australia telah menolak untuk mengomentari tuduhan ini, dengan menyebutkan perlunya kerahasiaan terkait dengan “urusan operasional”. Terkait dengan hal ini, moralitas dan legalitas dari pemerintah Australia sendiri juga telah banyak dikritik. Pada April 2014, Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi secara terbuka menyatakan bahwa Australia melanggar kewajibannya berdasarkan hukum pengungsi internasional. Sebagai bagian dari kebijakan pengembalian kapal, para pejabat Australia juga telah melakukan penilaian pengungsi di laut. Proses “skrining yang dibuat lebih ketat” ini juga telah banyak dikecam oleh akademisi

---

<sup>45</sup> *Boat Turn Back*, 2016, Assylum Insight Fates & Analysis, Diakses di <http://www.asyluminsight.com/boat-turnbacks/#.W1bK7LrYXIV> pada 24 Juli 2018.

hukum terkemuka karena melanggar kewajiban Australia di bawah hukum internasional.<sup>46</sup>

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa membalikkan kapal penuh dengan risiko yang signifikan. Tantangan yang terlibat dalam mencegah dan mengembalikan perahu di bawah Operasi Relex didokumentasikan dalam laporan Permintaan Komite Terpilih Senat menjadi Peristiwa Maritim Tertentu. Di bawah Operasi Relex, tiga SIEV tenggelam selama operasi Angkatan Laut, yang mengakibatkan hilangnya dua nyawa. Bahkan dalam empat kasus 'sukses' di mana SIEVs dikembalikan ke Indonesia, Angkatan Laut harus berurusan dengan insiden seperti ancaman dan tindakan menyakiti diri sendiri, agresi terhadap anggota pihak asrama, dan tindakan sabotase ke kapal.<sup>47</sup>

Ada risiko yang terlibat dalam seluruh upaya ini. Ada insiden selama kegiatan ini, karena ada insiden di kemudian yang berisiko. Ada api menyala, ada upaya untuk menggempur kompartemen mesin perahu-perahu ini, ada orang-orang yang melompat di air dan hal-hal semacam itu. Di bawah *Operation Sovereign Borders*, berbagai risiko terhadap keselamatan dan keselamatan penumpang, awak pesawat dan personil Australia telah dilaporkan, termasuk penumpang yang pergi ke laut dan tindakan sabotase. Pencari suaka telah melaporkan menerima perlakuan yang tidak menyenangkan

---

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> *Turn Back Boats*, Op.Cit., 3-4

oleh otoritas Australia dalam operasi pengalihan, yaitu pemberian makanan terbatas dan juga akses mereka untuk mendapatkan sinar matahari, kebebasan gerak mereka terbatas, adanya pemisahan keluarga dan pelecehan verbal. Akan tetapi, pemerintah Australia telah menolak klaim bahwa pencari suaka telah diperlakukan tidak semestinya dalam operasi OSB.<sup>48</sup>

Ketika para kapal imigran dikembalikan ke perairan Indonesia, beberapa kapal dilaporkan kehabisan bahan bakar atau kandas setelah ditinggalkan di tepi perairan Indonesia oleh otoritas Australia. Menurut sumber pertahanan, satu-satunya cara aman untuk mengembalikan perahu adalah bagi para pejabat Australia untuk mentransfer kendali, kapal yang disadap ke Angkatan Laut Indonesia di tepi perairan Indonesia, atau alternatif untuk mengangkut kapal yang disadap langsung ke pantai Indonesia. Kedua hal ini membutuhkan kerja sama dari Pemerintah Indonesia. Namun, Indonesia secara konsisten menyatakan penentangannya terhadap kebijakan pengembalian Australia.<sup>49</sup>

Pada kenyataannya ada kewajiban berdasarkan hukum laut yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Australia, terkait dengan Turn Back Boats Policy tersebut, dimana di bawah Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS), kapal-kapal di laut lepas (semua bagian laut, kecuali laut teritorial atau perairan dalam suatu negara) tunduk pada yurisdiksi eksklusif negara di mana kapal terdaftar pada bendera negara. Apabila tanpa persetujuan, Australia tidak

---

<sup>48</sup> Ibid., 4

<sup>49</sup> Ibid., 5



memiliki hak untuk mencegat dan mengembalikan perahu di laut lepas. Terlepas dari situasi terbatas di mana pelaksanaan yuridiksi universal diperbolehkan, seperti melarang transportasi budak atau untuk menekan pembajakan, Australia hanya diizinkan naik perahu jika kapal tanpa negara atau dalam kasus ini dari operasi penyelamatan.<sup>50</sup>

Selain itu, meskipun Australia diizinkan untuk melakukan kendali untuk mencegah pelanggaran undang-undang imigrasinya di dalam zona bersebelahan, respon pemerintah Australia sendiri harus proporsional dalam setiap kasus. Bagaimanapun, pelaksanaan yuridiksi Australia di zona yang berdekatan dibatasi oleh kewajibannya berdasarkan hukum pengungsi internasional dan hukum hak asasi manusia. Australia juga memiliki kewajiban untuk memberikan bantuan kepada mereka yang menderita di laut, sesuai dengan UNCLOS, Konvensi Internasional untuk Keselamatan Kehidupan di Laut, dan Konvensi Internasional tentang Pencarian Maritim dan Penyelamatan. Australia dapat melanggar perjanjian-perjanjian ini jika ia mengembalikan perahu-perahu yang tidak layak huni dan dengan demikian menempatkan nyawa dalam bahaya.<sup>51</sup>

Berdasarkan hukum internasional, Australia akan tetap bertanggung jawab jika pencari suaka yang ditempatkan ke sekoci dan ditarik kembali ke perairan internasional oleh otoritas Australia berakhir dalam situasi tertekan. Kewajiban

---

<sup>50</sup> Ibid., 6

<sup>51</sup> Ibid

berdasarkan hukum hak asasi manusia dan pengungsi, Australia akan berisiko melanggar hukum pengungsi internasional dan undang-undang hak asasi manusia jika ia mengembalikan perahu tanpa menilai klaim pengungsi yang dibuat oleh orang-orang di dalamnya. Secara khusus, itu akan berisiko melanggar kewajiban non-refoulement di bawah Konvensi Pengungsi, Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan Konvensi tentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan, yang mengharuskan Australia untuk tidak mengembalikan orang ke negara di mana mereka menghadapi risiko penganiayaan dan bentuk lain dari bahaya serius.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid., 7

## BAB V

### **Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Menangani Isu Pencari Suaka Transit di Indonesia**

#### **5.1 Peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)**

Tugas dan peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) telah tertuang di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) untuk memenuhi hak-hak para pengungsi. Pada butir kedua yang tertera di dalam DUHAM, disebutkan bahwa hak-hak tersebut mencakup hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan kebebasan dan keamanan pribadi, dimana kondisi ini tidak didapat oleh pengungsi di negara asalnya dan hak tersebut tidak mampu diberikan oleh pemerintah di negara asalnya. Terhadap para pengungsi, UNHCR memiliki fungsi utama untuk memberikan perlindungan internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi, serta mempromosikan hukum pengungsi internasional.<sup>1</sup>

Organisasi ini memiliki prosedur di dalam pemberian bantuan yang berkaitan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM), berupa perlindungan internasional, yang berupa pencegahan pemulangan kembali,

---

<sup>1</sup> Wagiman, Op.Cit., 189

bantuan memproses pencarian suaka, bantuan dan nasehat hukum, pengajuan penyelenggaraan keamanan fisik bagi para pengungsi, membantu pemulangan kembali secara sukarela, dan membantu pengungsi untuk bermukim kembali.<sup>2</sup>

Langkah-langkah perlindungan untuk memberikan hak-hak bagi para pengungsi, UNHCR berusaha secara khusus melakukan beberapa hal, yang pertama adalah memberikan akses bagi negara yang dijadikan tempat transit sebagai instrumen dasar internasional yang berkaitan dengan pengungsi dan memastikan penerapannya. Dimana bentuk perlindungan ini dapat berupa pemberian akses pendidikan ataupun akses kesehatan yang tentunya paling diperlukan bagi para pengungsi yang baru saja masuk ke negara transit tersebut. Pemberian hak yang berikutnya adalah memastikan bahwa pengungsi tersebut diperlakukan sesuai dengan standar internasional yang diakui, dan juga sesuai status hukum, dan mereka berhak untuk menikmati hak ekonomi dan sosial yang sebanding dengan orang-orang dari negara tempat mereka mendapatkan suaka, sehingga diharapkan tidak ada pengungsi yang terlantar maupun yang tidak terurus nantinya.<sup>3</sup>

Selanjutnya adalah memberikan perlindungan untuk para pengungsi dan orang yang mengajukan permohonan status suaka dari pemulangan

---

<sup>2</sup> Ibid, 190

<sup>3</sup> UNHCR: THE MANDATE AND THE ORGANIZATION, 2003, 9

paksa (*refoulement*) ke negara asal mereka, dimana mereka memiliki alasan untuk takut akan adanya penganiayaan kembali apabila mereka pulang ke negara asal mereka, dan memastikan bahwa permohonan suaka mereka diperiksa sesuai dengan kerangka yang telah ditetapkan. Sehingga ia merasa aman berada di negara tempat ia mendapatkan status suaka, sambil menunggu untuk menempatan di negara ketiga nantinya. Langkah berikutnya adalah membantu para pengungsi dan pencari suaka dalam memastikan keamanan pribadi mereka sendiri, dimana apabila mereka telah mendapatkan keamanan pribadi, tujuan UNHCR dalam penanganan mereka untuk tahap selanjutnya dapat berjalan lebih cepat, karena mereka tidak mempunyai kekhawatiran akan organisasi yang sedang menangani permasalahan mereka.<sup>4</sup>

Bentuk perlindungan yang terakhir adalah menyatukan kembali anggota keluarga yang terpisah, dimana apabila mereka telah bertemu dengan keluarga mereka sendiri, tentunya rasa aman dan nyaman yang ada di dalam pribadi mereka sendiri akan muncul. Sehingga diharapkan dengan adanya langkah penyatuan kembali keluarga ini, apabila mereka mendapatkan negara ketiga, mereka bisa membangun kembali keluarga mereka di lingkungan yang baru. Karena ketika mereka bersama-sama membangun keluarga di tempat yang baru, tentunya mereka akan lebih

---

<sup>4</sup> Ibid



nyaman untuk menatap masa depan di negara baru yang akan mereka dapat nantinya.<sup>5</sup>

Langkah-langkah tersebut sangat penting untuk melindungi hak pencari suaka dan orang-orang yang diakui sebagai pengungsi. Akan tetapi, mereka mungkin menjadi seseorang yang sia-sia apabila kebutuhan dasar mereka diabaikan. Berlaku juga dengan kebalikannya, apabila tidak ada gunanya peran dari UNHCR ini apabila organisasi ini memiliki dana untuk memberi makan untuk para pengungsi jika mereka tidak mendapatkan perlindungan yang layak. Khususnya dimana pemerintah negara setempat juga merasakan keprihatinan mengenai kesejahteraan penduduk lokal di mana sumber daya yang dimiliki akan terancam oleh kehadiran pencari suaka tersebut.<sup>6</sup>

Contoh lain dari bentuk perlindungan dan bantuan adalah yang pertama harus dipastikan bahwa tempat yang dipilih untuk penampungan lokal diman tempat para pengungsi dan pencari suaka itu tinggal, UNHCR harus mempertimbangkan keamanan mereka yang jauh akan adanya bahaya. Bentuk perlindungan yang kedua adalah pembangunan tempat tinggal harus memastikan adanya *privacy* dan keamanan bagi wanita, hal

---

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

ini tujuannya agar mereka terhindar dari tindak kekerasan seksual yang mungkin saja akan terjadi.<sup>7</sup>

Bentuk perlindungan yang selanjutnya adalah *temporary protection*, bentuk perlindungan ini digunakan untuk menggambarkan keadaan darurat jangka pendek dalam menanggapi 'masuknya massa' pencari suaka. Perlindungan sementara memiliki juga telah diterapkan di dalam situasi sulit dimana untuk membedakan antara imigran pencari suaka maupun imigran lain melalui arus yang berbeda-beda. Dalam UNHCR mengenai Perlindungan Internasional dijelaskan bahwa 'perlindungan sementara' sebagai sarana, dalam situasi aliran massa, untuk menyediakan perlindungan untuk kelompok atau kategori orang yang diakui membutuhkan perlindungan internasional, paling tidak pada awalnya, untuk penentuan status pengungsi individu. Hal ini termasuk dalam menghormati hak-hak dasar manusia akan tetapi perlu di dipahami sebagai keadaan darurat, perlindungan sementara ini fungsinya untuk mengukur permasalahan yang memiliki durasi pendek, rentang yang lebih terbatas akan hak dan manfaat yang ditawarkan dalam tahap awal daripada yang ditawarkan pada umumnya dimana nantinya akan diberikan kepada

---

<sup>7</sup> Ibid

pengungsi yang mendapat suaka di bawah Konvensi 1951 dan Protokol 1967.<sup>8</sup>

Selanjutnya adalah mengenai bentuk bantuan, yaitu bantuan akan pemulangan kembali ke negara asal, tindakan ini haruslah memiliki prinsip yang paling penting, yaitu sifat sukarela dari pihak pengungsi dan pencari suaka dalam bantuan pemulangan kembali. Karena pada prinsipnya apabila mereka telah memiliki sifat sukarela untuk kembali ke negara asal mereka, tentunya mereka telah siap menerima seluruh konsekuensi yang akan mereka alami apabila mereka pulang kembali ke negara asal mereka.<sup>9</sup>

Bentuk bantuan yang berikutnya adalah bantuan akan pemukiman kembali yang akan mereka dapatkan nanti, tentunya dari pihak UNHCR ini harus memastikan keamanan bagi fisik para pengungsi dan pencari suaka, beserta membantu antar individu untuk dipersatukan kembali dengan anggota lain dari keluarga mereka. Sehingga diharapkan ketika mereka telah mendapatkan tempat pemukiman kembali, mereka telah berkumpul dengan keluarga mereka dan mereka dapat membangun kehidupan baru yang bisa dikatakan lebih indah dari kehidupan mereka sebelumnya.<sup>10</sup>

Bentuk bantuan yang terakhir adalah diperuntukkan kepada individu atau keluarga pengungsi, khususnya yang mereka mendapatkan di daerah

---

<sup>8</sup> Alice Edwards, Op.Cit., 7-8

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Ibid

perkotaan, dapat mereka mendapatkan bantuan pengetahuan informasi akan hukum setempat atau mendapatkan bantuan konseling. Sehingga diharapkan mereka dapat menghindari permasalahan-permasalahan hukum di negara tempat mereka tinggal sekarang.<sup>11</sup>

Kembali lagi ke peran organisasi internasional yang telah dipaparkan oleh Clive Archer, dimana ada tiga peran, yaitu *instrument*, *arena*, dan *actor*, , dimana penulis akan menjelaskan satu persatu peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), yaitu:

#### 5.1.1 Instrument

Pada kategori yang pertama ini, erat kaitannya dengan ketatnya penerimaan dari pengungsi itu sendiri, dimana UNHCR mempunyai prosedur tersendiri di dalam memberikan status pencari suaka kepada para pengungsi tersebut, dan juga disini UNHCR bekerjasama dengan Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memproses para pengungsi tersebut tersebut.

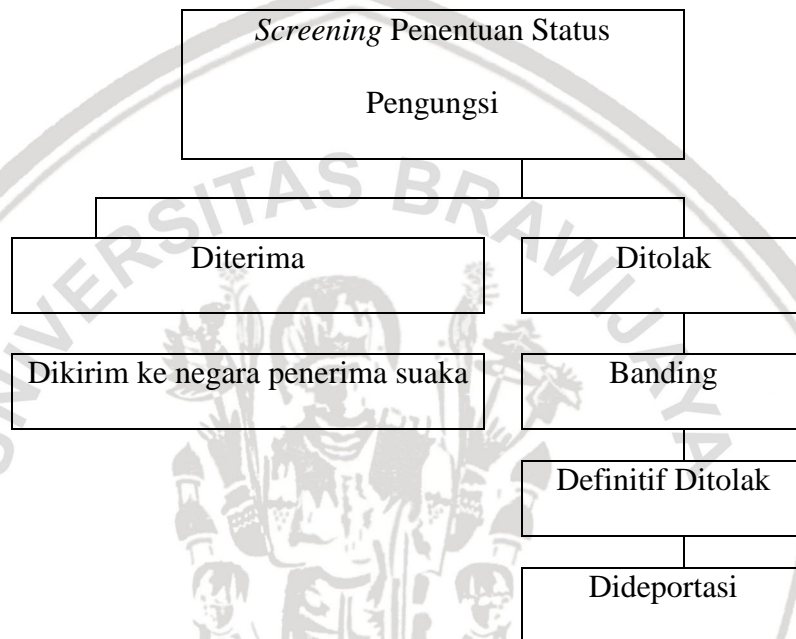
Di dalam menentukan status para imigran, diperlukan tahapan-tahapan *screening*, dimana dalam tahap ini akan dilihat mana saja pengungsi yang layak diterima untuk mendapatkan status *asylum seeker* dan mana saja

---

<sup>11</sup> Ibid

pengungsi yang ditolak statusnya, yang akan penulis gambarkan dalam skema berikut:

Skema *Screening*:



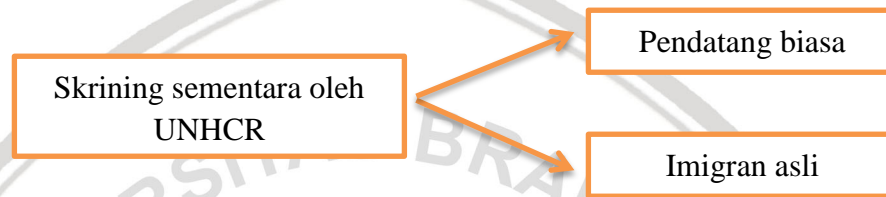
Sumber: Wagiman. Hukum Pengungsi Internasional

Di dalam *screening* untuk penentuan status pengungsi akan mendapatkan dua hasil, yaitu diterima dan ditolak, apabila statusnya diterima, imigran tersebut akan mendapatkan status *asylum seeker* dan mendapatkan penempatan di negara ketiga. Akan tetapi, apabila statusnya ditolak, pada penolakan yang pertama ini, para pengungsi ini dapat mengajukan banding, namun apabila setelah mengajukan banding akan



tetapi mendapatkan penolakan yang kedua, tentunya pengungsi tersebut akan di deportasi.<sup>12</sup>

Dalam tahap awal umumnya dilakukan *screening* sementara yang akan dilakukan pengelompokan sebagai berikut:



Sumber: Wagiman. Hukum Pengungsi Internasional

Di dalam menentukan status imigran tersebut, akan dikategorikan *screening-in* atau *screening-out* yang mana ditentukan oleh alasan sebagaimana ditentukan di dalam Konvensi 1951. Pertanyaan-pertanyaan untuk menentukan status imigran atau bukan, apakah ada resiko tekanan apabila dikembalikan ke negara asal? Jika terbukti adanya fakta bahwa akan ada resiko bagi imigran apabila dikembalikan ke negara asal, maka perlu ditampung oleh suatu negara, dibawah ini merupakan uraian dari tahapan tersebut:

---

<sup>12</sup> Wagiman, Op.Cit., 107

Apakah resiko sungguh-sungguh ada?

Poin ini merupakan tahap pada tataran resiko (*Risk/R*)

Apakah penganiayaan/ penyiksaan/ tekanan sungguh-sungguh ada?

Poin ini merupakan tahap pada tataran terjadinya penganiayaan/  
penyiksaan (*Persecution/Pe*)

Apakah resiko penganiayaan cukup dapat dibuktikan?

Poin ini merupakan tahap pada tataran bukti (*Proof/Pr*)

Sumber: Wagiman. Hukum Pengungsi Internasional

Ketiga tahapan di atas, harus benar-benar dipertimbangkan secara matang, sehingga dapat ditentukan penentuan status imigran tersebut apakah diterima atau ditolak oleh negara yang para pengungsi tersebut datang. <sup>13</sup>

Dalam penerimaan status imigran sebagai asylum seeker, ada tiga poin terpenting di dalamnya, yaitu *Risk*, *Persecution*, dan *Proof*, dimana ketiga poin inilah yang menentukan para imigran mendapatkan status asylum seeker atau tidak. Poin yang pertama adalah *Risk*, maksud dari poin adalah UNHCR harus mempertimbangkan resiko bagi imigran tersebut untuk

---

<sup>13</sup> Ibid., 107-108

jangka panjang, dimana ketika imigran ini telah dikirim ke negara ketiga, tentunya imigran ini harus siap akan tantangan baru yang akan dia dapatkan di negara ketiga nanti. Sehingga tidak ada alasan lagi mereka mendapatkan tindakan yang tidak menyenangkan ketika mereka berada di negara ketiga nantinya. Poin yang kedua adalah *Persecution*, dimana imigran yang mendapatkan prioritas untuk mendapatkan status *asylum seeker*, dialah yang melapor mendapatkan segala macam bentuk penganiayaan dari negara asalnya. Dimana ketika UNHCR akan memilih mana saja pengungsi yang layak mendapatkan status suaka dilihat dari *history* negara asal mereka. Poin yang ketiga adalah *Proof*, dimana imigran ini harus memberikan bukti-bukti penganiayaan yang ia dapatkan dari negara asalnya, seperti contohnya visum, apabila ia mendapatkan penganiayaan secara fisik, dengan adanya bukti-bukti yang kuat tersebut tentunya mereka akan mendapatkan perlindungan yang layak di negara yang mereka tempati sekarang.

Pada awal mekanisme *screening* untuk menentukan status pencari suaka bagi para pengungsi tersebut, hal yang paling pertama adalah penggalan informasi dan konseling bagi para pengungsi tersebut. Hal yang pertama kali dilakukan adalah memberikan informasi secara komprehensif dan akurat kepada setiap individu, dalam bahasa dan cara yang mereka pahami. Ini harus mencakup informasi tentang hak untuk mencari suaka, tentang

opsi-opsi untuk mengatur status mereka atau untuk menerima bantuan kembali secara sukarela apabila diperlukan, pada layanan dan dukungan yang tersedia, dan mengenai hak dan kewajiban. Kemudian bagikan selebaran informasi atau materi lain, dalam berbagai bahasa yang sesuai dan dalam istilah yang jelas dan mudah dipahami, menyajikan informasi tentang proses dan prosedur yang relevan, hak dan kewajiban hukum, dan layanan yang tersedia. Materi tertulis penting tetapi mungkin perlu dilengkapi dengan pendekatan lain untuk menyampaikan informasi yang dapat dipercaya.<sup>14</sup>

Memberikan informasi umum kepada pendatang baru membantu membangun kepercayaan, mengelola harapan dan mengarahkan mereka dalam lingkungan baru mereka. Selebaran informasi adalah alat yang berguna untuk menjelaskan kewajiban dan hak dasar kedatangan di negara tuan rumah, berbagai proses dan prosedur yang tersedia (termasuk hak untuk mencari suaka), dan kerangka waktu yang diantisipasi untuk diproses. Selebaran informasi juga merupakan cara sederhana untuk memberikan informasi yang jelas dan praktis tentang layanan dukungan hukum dan dukungan lainnya yang tersedia, seperti daftar pengacara yang

---

<sup>14</sup> UNHCR, The 10 Point Plan in Action, 118

menawarkan, nomor telepon konsulat, LSM dan / atau hotline bebas pulsa untuk bantuan langsung.<sup>15</sup>

Data yang dikumpulkan tentang berbagai kelompok yang membentuk gerakan campuran dapat digunakan untuk memastikan bahwa informasi yang relevan diberikan dalam bahasa yang sesuai. Jika hambatan bahasa dan buta huruf menjadi perhatian, selebaran informasi juga dapat menyertakan gambar atau gambar atau dilengkapi dengan presentasi video atau audio yang direkam sebelumnya, atau dengan arahan langsung oleh pejabat pemerintah atau lembaga lain. Mungkin juga berguna untuk mengatur titik-titik informasi di pusat-pusat penerimaan dengan perwakilan dari pemerintah, organisasi internasional atau LSM di tempat untuk menjawab pertanyaan dan untuk memberikan rincian lebih lanjut tentang materi yang didistribusikan.<sup>16</sup>

Hal yang kedua adalah mengumpulkan informasi dan membuat profil dari awal kedatangan untuk menilai kebutuhan individu dengan mengisi kuesioner dasar atau mengatur wawancara individu oleh staf yang terlatih. Kemudian pertimbangkan untuk menggunakan formulir skrining standar sebagai alat untuk identifikasi awal berbagai kemungkinan kebutuhan. Selanjutnya adalah membuat profil awal untuk setiap orang, identifikasi

---

<sup>15</sup> Ibid., 120

<sup>16</sup> Ibid



kategori tertentu (seperti pencari suaka, orang yang pindah karena bekerja atau alasan keluarga, anak-anak yang tidak didampingi atau dipisahkan dan korban perdagangan) cenderung membutuhkan akses ke berbagai jenis proses atau dukungan.<sup>17</sup>

Untuk memfasilitasi proses pengumpulan-informasi, individu dapat diminta untuk menanggapi pertanyaan sederhana dan terstandarisasi tentang latar belakang mereka dan alasan untuk bergerak dengan mengisi kuesioner. Keakuratan dan kelengkapan informasi yang diberikan dapat ditingkatkan jika staf terlatih tersedia untuk membantu orang menyelesaikan kuesioner. Dalam konteks tertentu, mungkin lebih tepat atau efektif untuk mengumpulkan informasi ini dalam wawancara skrining, yang mungkin termasuk pertanyaan spesifik yang disesuaikan dengan kelompok dan konteksnya. Konsistensi dan koherensi antar wawancara dapat dipastikan paling baik jika staf yang melakukan wawancara skrining mempertahankan catatan yang cermat dari informasi yang mereka berikan kepada orang yang diwawancarai, dan tanggapan dan pernyataan lain yang dibuat oleh individu yang bersangkutan.<sup>18</sup>

Informasi yang disediakan dalam kuesioner penyaringan atau selama wawancara dapat digunakan untuk membuat profil awal dari setiap orang

---

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

yang bepergian dalam gerakan campuran. Identifikasi kebutuhan khusus harus disertai dengan, pada titik yang paling cepat tepat, penilaian yang lebih rinci tentang situasi orang tersebut. Profil awal ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi kedua kebutuhan mendesak yang mungkin memerlukan perhatian segera, dan proses dan prosedur jangka panjang yang mungkin tersedia untuk memberikan individu hasil yang sesuai. Profil tidak harus saling eksklusif dan dapat mencakup pencari suaka, kemudian pencari suaka dan pengungsi yang telah pindah dari negara pertama mereka suaka, orang-orang yang mungkin menjadi korban perdagangan manusia atau penyiksaan, anak-anak yang tidak ditemani dan dipisahkan, perempuan dan anak perempuan berisiko, selanjutnya adalah orang tanpa kewarganegaraan, orang dengan cacat fisik dan mental dan orang tua, orang dengan kebutuhan spesifik lainnya, orang yang ingin bergabung dengan keluarga mereka (di negara tuan rumah atau di negara ketiga), orang yang gerakannya terutama dimotivasi oleh kekhawatiran ekonomi, atau orang yang secara sukarela menyatakan keinginan untuk kembali ke negara asalnya.<sup>19</sup>

Hal yang selanjutnya adalah mengidentifikasi para pengungsi tersebut, yang paling terpenting adalah pengungsi korban perdagangan manusia, perempuan, dan anak-anak.

---

<sup>19</sup> Ibid

Korban perdagangan manusia seringkali membutuhkan berbagai perlindungan dan layanan bantuan, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, keamanan fisik dan hukum, bantuan medis darurat dan dukungan psiko-sosial. Sementara para korban perdagangan manusia mungkin menyatakan keinginan untuk kembali ke tempat asalnya, beberapa orang mungkin membutuhkan perlindungan internasional yang mencakup perlindungan terhadap pemecatan serta akses simultan ke solusi jangka panjang yang sesuai. Identifikasi korban perdagangan di antara pengungsi dan pendatang diperlukan untuk memastikan bahwa mereka menerima bantuan, perlindungan, dan solusi yang mereka butuhkan.<sup>20</sup>

Indikator yang digunakan untuk membantu mengidentifikasi korban perdagangan harus disesuaikan dan disesuaikan sesuai dengan konteks spesifik dan untuk mengubah pendekatan yang diambil oleh pedagang, yang mungkin juga menyalahgunakan prosedur suaka dan imigrasi untuk lalu lintas migran atau pengungsi. Mengidentifikasi korban perdagangan manusia pada dasarnya sulit. Hambatan identifikasi dapat mencakup ketakutan terhadap stigmatisasi, terutama jika eksploitasi yang diderita bersifat seksual. Migran gelap mungkin takut deportasi jika mereka mengidentifikasi diri mereka dengan pihak berwenang. Individu yang disaring mungkin masih berada di bawah kendali atau pengaruh pedagang dan tidak mau mengungkapkan situasinya karena takut akan pembalasan.

---

<sup>20</sup> Ibid., 121

Dalam beberapa kasus, mereka mungkin sepenuhnya tergantung pada pedagang mereka atau memang, terkait dengan mereka. Untuk meningkatkan kemungkinan keberhasilan mengidentifikasi korban perdagangan ketika menyaring orang-orang dalam aliran campuran, hal-hal berikut ini :<sup>21</sup>

- Penyaringan harus dilakukan secara individual di ruang rahasia dan dengan cara yang sensitif usia dan gender.
- Bersama dengan informasi tentang cara mengakses dan mengajukan permohonan untuk prosedur suaka, informasi harus diberikan tentang hak dan layanan yang tersedia bagi korban perdagangan, serta dukungan apa yang tersedia bagi mereka ketika mencari penyelesaian dalam prosedur peradilan pidana.
- Pertanyaan harus diminta untuk mengklarifikasi situasi masing-masing individu sebelum menanyakan apakah perdagangan telah terjadi. Korban perdagangan manusia mungkin tidak menyadari bahwa mereka telah atau sedang diperdagangkan.

Pertanyaan-pertanyaan semacam itu mungkin tentang tingkat kontrol yang diberikan seseorang atas situasi atau / atau gerakan hidup sekarang atau masa lalunya, dan apakah ia memiliki atau saat ini menyediakan, tanpa bayaran atau untuk melunasi hutang, layanan seperti pekerjaan , jenis kelamin, perbudakan pribadi atau dukungan untuk kegiatan kriminal

---

<sup>21</sup> Ibid

dengan cara yang, misalnya, tidak ditentukan atau dicirikan oleh kondisi yang tidak aman.<sup>22</sup>

Hal yang kedua adalah mengidentifikasi anak-anak, dimana anak-anak berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dan memiliki kebutuhan dan hak yang lebih besar daripada orang dewasa. Perhatian harus diberikan untuk memastikan bahwa kebutuhan, kemampuan, dan hak-hak khusus anak-anak - anak perempuan dan anak lelaki dari segala usia dan latar belakang - diidentifikasi, dipahami, dan diperhatikan. Kedatangan, penerimaan, dan kegiatan penyaringan adalah poin-poin penting dalam proses melindungi dan membantu anak-anak. Proses-proses ini sering memberikan peluang formal pertama untuk mengidentifikasi anak-anak dengan kerentanan khusus, dan kebutuhan. Mereka juga merupakan peluang untuk menilai kematangan dan perkembangan emosional dan mental anak-anak, kemampuan mereka untuk berkomunikasi, memahami dan bekerja sama, serta untuk memahami rencana dan keinginan setiap anak, dan untuk memberikan informasi tentang proses dan prosedur.<sup>23</sup>

Informasi yang dikumpulkan harus menginformasikan langkah-langkah dukungan langsung (misalnya, pengaturan akomodasi dan pelacakan keluarga, layanan kesehatan, pendidikan dan konseling) yang memberikan perawatan dan perlindungan termasuk rujukan dan intervensi perlindungan

---

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> Ibid., 122



dan bantuan selanjutnya. Wawancara skrining dasar dengan anak-anak untuk mengidentifikasi mereka yang membutuhkan perlindungan dan bantuan lebih lanjut dapat dilakukan oleh staf dengan pelatihan minimal. Penggunaan formulir skrining dapat berguna untuk memastikan bahwa informasi yang relevan tentang berbagai faktor risiko dikumpulkan dan tindakan tindak lanjut yang tepat diambil, yaitu rujukan ke prosedur yang berbeda yang disesuaikan dengan kebutuhan khusus.<sup>24</sup>

Ketika kebutuhan untuk penilaian yang lebih mendalam tentang kebutuhan dan kerentanan diidentifikasi, rujukan harus diberikan kepada staf yang terampil dalam perlindungan anak dan komunikasi dengan anak-anak. Berikut ini merupakan saran untuk mewawancarai anak-anak.<sup>25</sup>

- Sebagai aturan umum, anak-anak dengan klaim suaka independen serta anak-anak yang tidak ditemani atau dipisahkan harus melakukan wawancara perorangan. Penting untuk mengajukan pertanyaan yang membantu mengidentifikasi kerentanan dengan cara yang sesuai dengan usia, jenis kelamin dan latar belakang budaya anak.
- Luangkan waktu untuk menjelaskan kepada anak-anak proses dan penggunaan peralatan apa pun (misalnya tablet dan peralatan biometrik) untuk membantu menghilangkan ketakutan yang mungkin mereka miliki. Anak-anak mungkin telah dipaksa untuk memberikan informasi

---

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Ibid

palsu tentang situasi mereka untuk menyembunyikan eksploitasi atau dengan keyakinan bahwa ini dapat membantu klaim mereka. Bersikap terbuka tentang tujuan dan kerahasiaan wawancara dan konseling (termasuk keterbatasan kerahasiaan) sangat penting untuk membangun kepercayaan.

- Upaya khusus harus dilakukan untuk memastikan bahwa anak-anak, khususnya anak-anak yang tidak ditemani atau dipisahkan atau orang lain dengan kerentanan dan kebutuhan khusus, memiliki akses ke informasi tentang prosedur suaka, termasuk hak untuk mengajukan klaim suaka independen.
- Untuk memberikan informasi kepada anak-anak dan untuk mendukung identifikasi, kegiatan kelompok dapat membantu melibatkan anak-anak di area tunggu dan menarik perhatian atau pertanyaan umum apa pun yang mungkin mereka miliki. Permainan outdoor juga dapat diatur agar anak-anak tetap sibuk dan merasa ruang tunggu kurang mengintimidasi.

Hal yang terakhir, pada skrining dasar untuk mengidentifikasi perempuan yang membutuhkan perlindungan dan bantuan lebih lanjut dapat dilakukan oleh staf dengan pelatihan yang mumpuni. Ketika kebutuhan untuk penilaian yang lebih mendalam tentang kebutuhan dan kerentanan diidentifikasi, rujukan harus diberikan kepada staf dengan pelatihan dan keahlian dalam bekerja dengan wanita dengan kebutuhan

khusus. Di bawah ini adalah beberapa saran praktis untuk membantu staf untuk pemeriksaan perempuan yang berisiko:<sup>26</sup>

- Perempuan harus diwawancarai secara individu dalam ruang yang aman dan rahasia dengan pewawancara dan penerjemah perempuan.
- Pewawancara harus memberikan informasi tentang layanan yang tersedia untuk korban kekerasan seksual dan berbasis gender dan dapat menawarkan untuk mendukung individu untuk mengakses layanan ini. Informasi tentang pengalaman kekerasan seksual dan berbasis gender tidak boleh dikumpulkan pada tahap penyaringan, melainkan pada titik penyediaan layanan.

Setelah profil seseorang telah ditetapkan, penilaian ini didiskusikan dengan individu, yang diberi konseling tentang semua opsi yang tersedia. Ini tidak menciptakan kewajiban yang mengikat bagi individu. Sebaliknya, konseling bertujuan untuk memberikan saran kepada individu sehingga harapan mereka tetap realistis dan mereka dapat menentukan cara yang paling tepat ke depan. Misalnya, individu dapat diperingatkan bahwa mungkin tidak mungkin bagi mereka untuk menerima hasil "positif" atau "diharapkan untuk", seperti hak untuk tetap berada di negara tuan rumah, dan bahwa keuntungan dari prosedur suaka terbatas untuk orang tanpa

---

<sup>26</sup> Ibid., 123

kebutuhan perlindungan internasional. Seperti disebutkan di atas, penting bahwa konseling diberikan oleh staf yang terlatih dan staf tersebut menyimpan catatan yang cermat dari informasi atau saran yang diberikan kepada orang yang diwawancarai, serta pernyataan atau penjelasan apa pun yang diberikan oleh individu tersebut.<sup>27</sup>

Penyaringan dan rujukan adalah proses yang tidak mengikat, dimana rujukan ini tidak menggantikan penentuan status pengungsi, juga bukan prosedur penentuan status pengungsi secara *de facto*, dan tidak memiliki jaminan prosedural. Meskipun ini mungkin berarti bahwa beberapa orang tanpa perlindungan perlu terus mengajukan permohonan suaka, mengecilkan klaim suaka tidak berdasar hanya salah satu tujuan penyaringan dan rujukan. Nilai dari proses ini juga terletak pada kapasitasnya untuk memberikan otoritas dengan data keseluruhan tentang gerakan campuran, untuk memberikan informasi baru kepada pendatang, untuk mengelola harapan, dan untuk memfasilitasi identifikasi awal perlindungan dan kebutuhan lainnya.<sup>28</sup>

Pada pelaksanaannya sendiri dapat dilakukan di perbatasan atau titik masuk pantai, di fasilitas penerimaan kelompok atau di tempat-tempat di mana penahanan berlangsung (termasuk pusat-pusat penahanan). Tim

---

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Ibid

*screening* ahli juga dapat dikerahkan untuk sementara ke berbagai lokasi sesuai dengan kebutuhan dalam keadaan tertentu. Sedangkan untuk menyelesaikan *screening* dan proses rujukan sesegera mungkin setelah kedatangan sehingga memungkinkan identifikasi kebutuhan individu secara cepat. Prosesnya dapat diselesaikan dalam waktu singkat. Waktu pemutaran yang disarankan adalah antara 30 menit dan beberapa jam perorang. *Screening* dan rujukan merupakan bagian integral dari prosedur pendaftaran. Namun, peluang untuk identifikasi dan rujukan dapat muncul pada tahap apa pun dalam proses manajemen kasus, serta dalam kegiatan perlindungan dan pemantauan umum.<sup>29</sup>

Pada proses *screening* dan rujukan dapat dilakukan oleh petugas entri kontak pertama yang telah dilatih dalam teknik wawancara dan identifikasi kebutuhan, dan yang akrab dengan proses dan prosedur tindak lanjut yang tersedia. Proses ini juga dapat dilakukan oleh tim ahli yang diambil dari otoritas pemerintah, organisasi internasional, dan LSM mitra dengan mandat dan keahlian yang relevan. Dimana tim *screening* bersama dengan staf pria dan wanita dari latar belakang yang berbeda dan, idealnya, termasuk orang-orang dari latar belakang yang sama dengan kedatangan, dapat membantu memastikan bahwa kebutuhan individu diidentifikasi

---

<sup>29</sup> Ibid., 119



secara akurat dan meningkatkan legitimasi proses. Secara umum, otoritas pemerintah tuan rumah harus menjadi bagian dari tim *screening* tersebut.<sup>30</sup>

Setelah adanya *screening*, UNHCR juga bekerjasama dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi, karena kementerian inilah yang mempunyai hak untuk mengeluarkan surat pernyataan pengungsi, berikut merupakan surat pertanyaan pengungsi tersebut:<sup>31</sup>



---

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi. Peraturan Direksi Jenderal Imigrasi. 5-6.

Teks Bahasa Indonesia:

Lampiran Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi  
 Nomor : IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010  
 Tanggal : 17 September 2010

**FORMAT ISIAN SURAT PERNYATAAN BAGI IMIGRAL ILLEGAL DALAM PENEMPATAN  
 DI TEMPAT TERTENTU DENGAN FASILITASI ORGANISASI INTERNASIONAL YANG  
 MENANGANI MASALAH PENGUNGSI ATAU UNHCR**

**1. Teks Bahasa Indonesia**

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA  
 KANTOR WILAYAH ...  
 KANTOR IMIGRASI

**SURAT PERNYATAAN PENGUNGSI**

Saya \_\_\_\_\_ mengerti bahwa Direktorat Jenderal Imigrasi Republik Indonesia mengizinkan pengungsi yang telah mendapatkan Sertifikat dari UNHCR Indonesia untuk ditempatkan dan tinggal di tempat yang ditentukan diluar Rumah Detensi Imigrasi selama para pengungsi tersebut berada dalam proses penempatan ke negara ketiga, dengan beberapa ketentuan sebagai berikut :

1. Pengungsi harus tinggal di tempat yang telah ditentukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, kecuali telah diberikan izin tertulis untuk dipindahkan atau dikeluarkan untuk alasan tertentu.
2. Pengungsi tidak di izinkan untuk berada di area pelabuhan udara atau laut, kecuali didampingi oleh petugas dari imigrasi.
3. Pengungsi tidak di izinkan untuk menerima tamu yang menginap ataupun tinggal di tempat tinggal yang disediakan untuk mereka.
4. Pengungsi harus taat terhadap peraturan yang berlaku di Indonesia, termasuk tidak boleh mencari kerja, melakukan kegiatan yang berhubungan dengan mendapatkan upah, mengendarai kendaraan tanpa Surat Izin Mengemudi serta menjaga ketertiban lingkungan sekitarnya.
5. Pengungsi harus melaporkan diri ke pihak imigrasi Indonesia untuk mendatakan diri mereka secara berkala sekali 2 minggu.

Dengan ini saya menyatakan mengerti dan akan mentaati ketentuan tersebut dan apabila melanggar, saya bersedia kembali ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi selama menunggu proses penempatan ke negara ketiga.

Pengungsi : \_\_\_\_\_ Saksi : \_\_\_\_\_

Tandatangan : \_\_\_\_\_ Tandatangan : \_\_\_\_\_

Tanggal : \_\_\_\_\_ Tanggal : \_\_\_\_\_

Tempat : \_\_\_\_\_ Tempat : \_\_\_\_\_

Teks Bahasa Inggris:

MINISTRY OF JUSTICE AND HUMAN RIGHTS OF THE REPUBLIC OF INDONESIA  
AREA OFFICE ...  
IMMIGRATION OFFICE ....

#### REFUGEE DECLARATION OF COMPLIANCE

I \_\_\_\_\_ understand that Indonesian Immigration is allowing refugees designated by UNHCR Indonesia to be released from Immigration Detention House and live within assigned areas outside Immigration Detention House while their resettlement is being processed with pre-conditions as below stated:

1. Refugees should stay within specific area designated by Directorate General of Immigration unless given written permission to transfer or temporarily leave for reasons related to the processing of their resettlement.
2. Refugees are not allowed to be in an airport or seaport unless accompanied by Immigration officials.
3. Refugees are not allowed to have guests stay inside the accommodation provided.
4. Refugees must fully comply with Indonesian Laws, including regulations related to employment, business activities, use of motor vehicles and cooperative behaviour in the neighborhood.
5. Refugees must report to Immigration every 2 weeks for purposes of registering their presence.

Accordingly, I hereby declared that I will comply with all aforementioned pre-conditions for me to be released.

Further, I understand that any violation of the above would most likely result in my being placed back in Immigration Detention House for the duration of my resettlement processing.

Applicant	:	_____	Certifying Officer	:	_____
Signature	:	_____	Signature	:	_____
Date	:	_____	Date	:	_____
Place	:	_____	Place	:	_____

Plt. DIREKTUR JENDERAL IMIGRASI,



DR. MUHAMMAD INDRA  
NIP. 19520831 197803 1 001

Direktorat Jenderal Imigrasi adalah unsur pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang imigrasi. Untuk melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Imigrasi menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan di bidang imigrasi.
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang imigrasi.
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur dan criteria di bidang imigrasi.
- d. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang imigrasi.
- e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Imigrasi.<sup>32</sup>

Tujuan adanya *screening* dan juga surat pernyataan yang dikeluarkan oleh Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi, bermaksud agar UNHCR dan negara terkait yang sedang menangani masalah pengungsi, dapat bekerjasama dalam pemberian status *asylum seeker* untuk para pengungsi, karena tujuan dari pemberian *asylum seeker status* adalah mereka akan mendapatkan perlindungan dan fasilitas yang layak hingga mereka mendapatkan solusi jangka panjang atas permasalahan mereka, yaitu reunifikasi keluarga,

---

<sup>32</sup> Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi. Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi. Diakses di <http://www.imigrasi.go.id/index.php/profil/tugas-fungsi> pada 1 Mei 2018.

repatriasi sukarela ke negara asal, atau pemukiman kembali ke negara ketiga.<sup>33</sup>

Adapun pencari suaka yang terdaftar UNHCR Indonesia setelah Juni 2014, tidak akan lagi memenuhi syarat dalam pemukiman kembali ke Australia, sehingga solusinya Scott Morrison selaku Dewan Perwakilan Rakyat Australia, memberikan program kemanusiaan Australia pada tahun 2014-2015 yang akan menyediakan 13.750 tempat bagi pencari suaka tersebut.<sup>34</sup>

### 5.1.2 Arena

Pada peran yang kedua ini, yang dimaksud dalam arena itu sendiri adalah UNHCR menyediakan tempat untuk berkumpul, berdiskusi, dan bekerjasama, dimana para anggotanya diharuskan untuk bersikap netral atas pandangan mereka secara diplomatik, yang dimaksud bersikap netral disini adalah UNHCR akan tetap fokus dalam penanganan masalah pencari suaka transit yang ada di Indonesia tanpa harus ikut campur akan isu politik yang sedang terjadi di Indonesia.

---

<sup>33</sup> Wagiman, Op.Cit., 108-109

<sup>34</sup> Asylum Seekers Registered with UNHCR in Indonesia After June no Longer Eligible for Resettlement in Australia. 2014. Diakses di <http://www.abc.net.au/news/2014-11-18/resettlement-path-for-asylum-seekers-in-indonesia-cut-off/5900962> pada 5 Juli 2018



Akan tetapi hal ini tidak dapat diterapkan di Indonesia sendiri, karena pada kategori ini, sering digunakan di negara yang sedang berkonflik senjata, dimana titik beratnya adalah apabila di negara tersebut sedang terjadi konflik dan organisasi manapun tidak dapat ikut untuk campur tangan, karena itu adalah permasalahan intern dari negara itu sendiri, sehingga diperlukan sikap netral, yang tidak mempengaruhi hubungan antar organisasi dan negara itu sendiri.<sup>35</sup>

Contohnya adalah ketika UNHCR berusaha untuk membersihkan tempat pemukiman pengungsi yang berada di wilayah Danau Besar Afrika dari milisi bersenjata atas nama netral atau non-politik atau kemanusiaan perlindungan, sejauh keberhasilannya berdampak negatif pada milisi. Kebijakannya dilakukan atas nama netralitas kemanusiaan, sehingga meminta Dewan Keamanan PBB untuk “menetralkan” tempat pemukiman tersebut agar terbebas dari dampak persenjataan untuk menguasai wilayah dan pemerintahan. Pada sisi milisi dirugikan, hal ini dikarenakan pada awalnya berniat merawat para pengungsi tersebut secara netral, akan tetapi hal ini berdampak pada perebutan kekuasaan. Prinsipnya pada kategori ini seharusnya tidak mengharapkan kenetralan absolut dari lembaga

---

<sup>35</sup> David Forsythe, *UNHCR's Mandate: The Politics of Being Non-Political* (United States: University of Nebraska-Lincoln, 2001), 6

perlindungan kemanusiaan akan tetapi dari negara yang bersangkutan, akan tetapi hal ini sering dijadikan standard yang mustahil untuk dipenuhi.<sup>36</sup>

Ditambah lagi ketika ICRC (*International Committee of the Red Cross*) terlibat dalam kunjungan penahanan dengan persetujuan dari otoritas pemerintah, beberapa nilai positif biasanya dikenakan kepada pihak yang berwenang. Mereka semakin dilihat oleh setidaknya beberapa pengamat lebih bertanggung jawab dan manusiawi karena telah bekerja sama dengan ICRC. Maka legitimasi mereka dapat ditingkatkan. Mereka dapat menanggapi kritik dari aktor lain dengan mengatakan mereka bekerja sama dengan ICRC. Ini berdampak pada "siapa yang mengatur" dan pemerintahan hanya melekat dalam situasi saja. ICRC berharap bahwa kemanusiaan baik itu untuk tahanan mengkompensasi setiap keuntungan politik yang diperoleh dengan menahan otoritas. Tetapi secara pribadi mengakui bahwa kunjungan penahanannya membawa "politik bagasi". Sekali lagi, jarang ada keterlibatan yang benar-benar netral atau non-politik, bahkan oleh aktor "kemanusiaan" dan bukan "politik". Ketika para aktor mengaku terlibat dalam netral atau kemanusiaan, dan karena itu non-politik, perlindungan, hampir selalu ada beberapa dampak pada perebutan kekuasaan.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid., 7

<sup>37</sup> Ibid

### 5.1.3 Actor

Dikarenakan Indonesia bukan merupakan pihak yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967, Indonesia memiliki tradisi panjang untuk menampung para pengungsi dan pencari suaka, dan Pemerintah telah memberi wewenang kepada UNHCR untuk membantu melindungi dan menemukan solusi bagi mereka. Peraturan imigrasi memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka memiliki akses ke UNHCR, dan memungkinkan mereka untuk tinggal sementara di negara tersebut sampai status pengungsi mereka dapat dikonfirmasi dan solusi yang tepat dapat ditemukan untuk mereka.<sup>38</sup>

Berkaitan dengan peran UNHCR dalam *temporary protection* untuk para pengungsi, UNHCR berfokus beberapa hal, yang pertama adalah penentuan status bagi para pengungsi, dimana UNHCR benar-benar melihat latar belakang dari pengungsi, masalah apa saja yang terjadi di negara asal yang menyebabkan ia harus bermigrasi ke negara lain, dan juga bukti-bukti bahwa ia telah mendapatkan tindakan penganiayaan di negara asal. Dimana untuk solusi jangka panjangnya UNHCR mengejar berbagai opsi untuk pengungsi tergantung pada situasi masing-masing individu. Ini

---

<sup>38</sup> *Indonesia Factsheet*. 2016. UNHCR: The UN Refugee Agency. 2

dapat mencakup *voluntary repatriation* yang artinya adalah repatriasi sukarela ke negara asal, *local settlement* yaitu pemberian pemukiman bersama dengan penduduk lokal, dan yang terakhir adalah *resettlement* yaitu pemukiman kembali ke negara ketiga untuk mekanisme perlindungan yang paling rentan, dan sementara yang berfokus pada pelatihan kejuruan dan mempromosikan akses ke skema tenaga kerja, terutama proyek bersama dengan anggota masyarakat tuan rumah, juga sebagai kegiatan penghasil pendapatan.<sup>39</sup> Akan tetapi solusi yang dapat diterapkan di Indonesia hanyalah *voluntary repatriation* dan *resettlement*.

Solusi yang pertama adalah pemulangan sukarela, hal ini memungkinkan para pengungsi untuk melanjutkan kehidupan yang normal di negara asal mereka, dan mengembalikan ikatan budaya dan etnis di negara tersebut. Tiga kondisi vital harus dipenuhi untuk melaksanakan repatriasi sukarela dalam kondisi keselamatan dan bermartabat adalah yang pertama tindakan pemulangan ini harus bersifat sukarela, dimana tidak ada pengungsi yang harus dikembalikan ke negara asalnya atau tempat yang biasa mereka tinggal apabila bertentangan dengan keinginannya. Kondisi yang kedua adalah harus ada kesepakatan yang jelas dan tegas antara negara suka dan negara asal, dimana kesepakatan ini haruslah melibatkan negara asal dan suka, dan UNHCR. Kondisi yang ketiga adalah sedapat

---

<sup>39</sup> Ibid

mungkin, orang-orang yang kembali harus mendapatkan izin untuk kembali ke tempat mereka berasal.<sup>40</sup>

Apabila repatriasi sukarela diselenggarakan atau difasilitasi oleh UNHCR, tentunya sedapat mungkin, UNHCR telah memastikan bahwa kerangka hukum dibentuk telah sesuai untuk perlindungan hak-hak dan kepentingan para pengungsi. Langkah yang diambil adalah negosiasi amnesti dan jaminan non-diskriminasi.<sup>41</sup>

Langkah-langkah bantuan yang diberikan oleh negara suaka adalah persiapan untuk keberangkatan dan bantuan dalam mengatur perjalanan pulang untuk para pencari suaka dengan sarana transportasi yang paling tepat, dimana pusat transit di negara suaka kadang diperlukan. Terkadang dalam beberapa kasus, fasilitas penerimaan harus diatur di negara asal.<sup>42</sup>

Bantuan dapat diberikan pada tahap awal reintegrasi ke negara asal mereka, untuk memenuhi kebutuhan dasar dan membantu rehabilitasi bagi mereka yang kembali. Bantuan semacam itu disediakan oleh UNHCR, dan terkadang dapat menjadi bagian dari program rehabilitasi dan rekonstruksi dari PBB secara keseluruhan. Tujuannya adalah untuk membantu mereka yang kembali untuk mengintegrasikan, secepat mungkin, ke dalam kehidupan ekonomi dan sosial negara asal mereka, yang sekali lagi akan

---

<sup>40</sup> UNHCR: THE MANDATE AND THE ORGANIZATION, Op.Cit, 10

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> Ibid



memikul tanggung jawab untuk perlindungan mereka. UNHCR juga dapat mempertahankan peran pengawasan untuk suatu transisi yang terbatas pada suatu periode. UNHCR juga mendapatkan dukungan dari badan-badan pembangunan dalam membangun kembali kehidupan ekonomi dan sosial di komunitas-komunitas yang kembali.<sup>43</sup>

Kembalinya lintas batas secara spontan dari sifat sukarela juga dapat terjadi, yang melibatkan sebagian besar pengungsi. Sementara gerakan itu sendiri dapat terjadi tanpa bantuan internasional, bantuan UNHCR yang diperlukan pada tahap selanjutnya tujuannya untuk memfasilitasi proses reintegrasi dari pencari suaka tersebut.<sup>44</sup>

UNHCR memfasilitasi pemulangan sukarela bagi para pengungsi dan membantu pengembalian sukarela bagi pencari suaka yang meminta kembali, dengan pengaturan yang dibuat dalam kerja sama erat dengan IOM. Sekitar 343 orang (semua kecuali beberapa pencari suaka) kembali ke negara asal mereka pada tahun 2015, sementara 485 orang telah kembali sejauh ini pada tahun 2016.<sup>45</sup>

Solusi berikutnya adalah *resettlement* atau pemukiman kembali, hal ini dilakukan apabila pemulangan sukarela atau integrasi lokal tidak dimungkinkan. Sementara jumlah pengungsi yang dimukimkan kembali

---

<sup>43</sup> Ibid

<sup>44</sup> Ibid, 11

<sup>45</sup> *Indonesia Factsheet*, Op.Cit, 2

oleh UNHCR sejak akhir 1980-an telah menurun secara dramatis, pemukiman kembali masih tetap menjadi instrumen penting dari perlindungan internasional dan solusi tahan lama bagi pengungsi ketika tidak ada pilihan lain yang tersedia.<sup>46</sup>

Pengungsi yang membutuhkan pemukiman kembali mungkin menghadapi masalah perlindungan yang serius di negara suaka pertama mereka, dalam banyak kasus yang berkaitan dengan *refoulement*, pengusiran, penahanan yang tidak semestinya atau ancaman terhadap keselamatan fisik mereka. Pemukiman kembali ke negara ketiga yang aman akan menjadi satu-satunya solusi. Namun, pemukiman kembali, tidak seperti pemulangan sukarela atau mencari suaka, bukanlah hak. Pengungsi dikirim untuk pemukiman kembali menggunakan kriteria yang ditentukan secara hati-hati. Memang, pemukiman kembali jelas tidak harus dikejar karena pengungsi telah menjadi beban atau karena perilakunya.<sup>47</sup>

Pemukiman kembali dapat juga dilakukan karena alasan reunifikasi keluarga, atau bagi para pengungsi yang dianggap rentan dalam kriteria UNHCR, dan untuk siapa pemukiman kembali menawarkan satu-satunya solusi yang tahan lama. Kelompok ini mungkin termasuk pengungsi dengan masalah medis, wanita yang berisiko, dan lainnya.

---

<sup>46</sup> Ibid, 12

<sup>47</sup> Ibid

Seperti diakui bahwa pencabutan pengungsi yang diidentifikasi membutuhkan perhatian khusus mungkin tidak selalu dalam kepentingan terbaik mereka, penting bahwa setiap upaya harus dilakukan dalam contoh pertama untuk memeriksa apakah kebutuhan mereka dapat dipenuhi dalam konteks lokal atau regional. Idealnya, kesempatan pemukiman kembali harus selalu dieksplorasi di wilayah suaka pertama sehingga memungkinkan pengungsi untuk tetap tinggal dan jika mungkin, dekat dengan negara asalnya, sehingga pengembalian itu dapat dipertimbangkan ketika keadaan memungkinkan. Lebih lanjut, jika budaya dan kebiasaan pengungsi sesuai dengan yang dimiliki oleh negara tuan rumah regional.<sup>48</sup>

Pemukiman kembali di luar kawasan mencakup memindahkan pengungsi dari wilayah geografis, tetapi mungkin satu-satunya solusi yang realistis. Sejumlah negara pemukiman kembali menawarkan kuota tahunan. Sementara angka yang ditawarkan di kuota ini membutuhkan tempat yang lebih besar. Sehingga UNHCR berkomitmen untuk melanjutkan proses dialog dengan pemerintah dan LSM yang tertarik untuk memperluas dan memperkuat kegiatan pemukiman kembali tersebut.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid

<sup>49</sup> Ibid

Pada tahun 2015, beberapa 610 pengungsi berangkat untuk pemukiman kembali sementara 1.494 lainnya diserahkan untuk dipertimbangkan oleh Negara-negara, termasuk Australia, Kanada, Jerman, Selandia Baru, dan Amerika Serikat. Sejauh ini di tahun 2016 UNHCR telah mengirimkan 893 pengungsi, terutama ke Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru, sementara 1.000 telah berangkat ke negara ketiga.<sup>50</sup>

Pemerintah Indonesia sendiri menyediakan alternatif untuk penahanan melalui akomodasi masyarakat untuk pengungsi yang diakui dan pencari suaka yang rentan. Namun, karena berbagai faktor, sekitar 4.367 orang yang menjadi perhatian saat ini ditahan, termasuk perempuan dan anak-anak. Pemerintah terus menggunakan penahanan untuk menghalangi gerakan selanjutnya dengan mencegat dan menangkap kelompok campuran yang mencoba memasuki atau meninggalkan negara secara ilegal, termasuk orang-orang di bawah mandat UNHCR. Mereka disimpan di 13 pusat penahanan imigrasi dan sekitar 20 fasilitas penahanan sementara di seluruh Indonesia. Selain mereka yang ditahan karena masuk atau keluar secara ilegal, selama dua tahun terakhir UNHCR telah ditantang oleh meningkatnya jumlah pencari suaka dan pengungsi yang telah "dilaporkan sendiri" kepada otoritas imigrasi untuk ditahan karena mereka tidak dapat mendukung secara finansial diri mereka sendiri. Hal ini menciptakan

---

<sup>50</sup> *Indonesia Factsheet*, Op.Cit, 2

berbagai masalah, terutama kepadatan yang sangat berat di fasilitas penahanan dan meningkatnya kekhawatiran tentang kehadiran pengungsi dan pencari suaka di komunitas tuan rumah. UNHCR memiliki akses penuh dan tanpa hambatan ke semua fasilitas penahanan dan bekerja dengan mitra untuk memonitornya. UNHCR juga terus mengadvokasi pembebasan mereka yang berada di bawah mandatnya, khususnya mereka yang berhak untuk dilepas ke akomodasi komunitas alternatif, yaitu perempuan, anak-anak dan pengungsi yang diakui. Pada tahun 2015, 1.239 orang yang menjadi perhatian dibebaskan dari tahanan melalui intervensi UNHCR dan IOM, sementara sejauh ini pada tahun 2016 total 577 telah dibebaskan.<sup>51</sup>

UNHCR terus melakukan advokasi dengan pihak berwenang untuk alternatif penahanan, termasuk perluasan tempat penampungan untuk anak-anak tanpa pendamping yang dikelola oleh UNHCR melalui *Church World Service* (CWS) dan skema akomodasi masyarakat yang dikelola oleh IOM, yang mencakup penampungan untuk anak-anak tanpa pendamping melalui pengaturan dengan Departemen Urusan Sosial.<sup>52</sup>

Sementara itu pemerintah juga menyediakan tempat yang aman bagi pengungsi dan pencari suaka sampai UNHCR dapat mengidentifikasi

---

<sup>51</sup> Ibid

<sup>52</sup> Ibid



solusi jangka panjang bagi mereka, mereka tidak memiliki hak untuk bekerja di Indonesia. Dengan pemikiran ini, UNHCR bekerja untuk menciptakan program pemberdayaan masyarakat dan kemandirian yang bermanfaat bagi pengungsi serta anggota masyarakat yang menjadi tuan rumah mereka.<sup>53</sup>

Pemimpin pengungsi, baik perempuan dan laki-laki yang mewakili berbagai kebangsaan berpartisipasi dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh UNHCR, CWS, dan Palang Merah Indonesia, seperti membantu para pengungsi yang rentan dalam mengakses layanan, menyebarkan informasi di antara komunitas pengungsi, mengelola pusat-pusat pembelajaran masyarakat, memberikan pelatihan keterampilan dan pendidikan untuk anak-anak dan remaja, dan menyediakan layanan interpretasi dan terjemahan bila diperlukan.<sup>54</sup>

Sejalan dengan Strategi Pendidikan Global UNHCR, UNHCR terus menerapkan program pendidikan melalui CWS. Anak-anak pengungsi memiliki akses ke pendidikan dasar dan menengah di sekolah umum Indonesia. Pendidikan non-formal dan kegiatan rekreasi tersedia untuk sejumlah anak dan remaja. Pendidikan non-formal dan program pelatihan

---

<sup>53</sup> Ibid., 3

<sup>54</sup> Ibid

kejuruan dilaksanakan dengan CWS, Palang Merah Indonesia, komunitas pengungsi, dan penyedia pelatihan.<sup>55</sup>

Pada tahun 2015 hanya 51 anak usia sekolah yang terdaftar di sekolah umum, yang mewakili kurang dari 10% pendaftaran di pendidikan formal. Ini adalah hasil dari beberapa faktor, termasuk cakupan geografis program CWS yang terbatas, sumber pendanaan yang tidak memadai, hambatan bahasa, dan kurangnya kemauan orang tua untuk mendaftarkan anak-anak mereka di sekolah Indonesia.<sup>56</sup>

Untuk kesehatan sendiri, UNHCR bekerja sama dengan berbagai mitra untuk memberikan layanan perawatan kesehatan kepada orang-orang yang berkepentingan untuk mengurangi risiko kesehatan utama dan untuk memastikan akses ke perawatan medis primer dan sekunder. Layanan perawatan kesehatan diberikan kepada orang-orang di bawah mandat UNHCR melalui fasilitas kesehatan umum. Pusat perawatan anak dan pusat perawatan anak menyediakan imunisasi, khususnya vaksinasi wajib untuk anak-anak. UNHCR bekerja dengan mitra untuk memberikan informasi tentang layanan kesehatan publik yang tersedia bagi mereka yang

---

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Ibid

berada di bawah mandat UNHCR dan untuk meningkatkan kesadaran tentang penyakit umum dan penyakit menular, termasuk HIV / AIDS.<sup>57</sup>

Teruntuk anak dari pencari suaka yang terlahir di Indonesia, UNHCR memberikan dukungan inisiatif kepada Pemerintah Indonesia untuk mencegah tanpa kewarganegaraan melalui prosedur pencatatan kelahiran yang efektif, dan mendukung pencatatan kelahiran universal untuk semua anak yang lahir di Indonesia. Bekerjasama dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2015 UNHCR menyelenggarakan diskusi meja bundar yang melibatkan pemerintah, badan PBB, dan masyarakat sipil untuk mencari cara untuk mengatasi kesenjangan dalam pencatatan kelahiran, mengingat banyak karena 40 juta anak Indonesia diperkirakan tidak memiliki akta kelahiran, membuat mereka berisiko tidak memiliki kewarganegaraan. Di 2016 UNHCR bekerja dengan Pemerintah untuk mengimplementasikan hasil dari peristiwa penting ini, termasuk organisasi latihan pemetaan untuk mengidentifikasi populasi yang berpotensi tanpa negara, terutama di daerah perbatasan.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Ibid

<sup>58</sup> Ibid

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1 Kesimpulan

Organisasi internasional yang berkompeten dalam urusan pengungsi adalah *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Organisasi ini merupakan komisi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang khusus menangani para pengungsi. Peran utamanya adalah memberikan perlindungan internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi, serta mempromosikan hukum pengungsi internasional.

Menurut Clive Archer, ia mengelompokkan peran organisasi menjadi tiga kategori, yaitu *instrument*, *arena*, dan *actor*. Akan tetapi, penulis hanya berfokus kepada *instrument* dan *actor*. Peran yang pertama adalah *instrument*, yang dimaksud dari peran ini adalah dimana organisasi internasional memiliki porsinya sendiri dalam menangani suatu masalah, tentunya penanganan masalah ini harus disesuaikan dengan fokus dari organisasi nasional itu sendiri, akan tetapi suatu organisasi internasional memiliki batasan untuk melakukan tindakan independen karena adanya koordinasi multilateral dengan pemerintah dengan tercapainya tujuan nasional. Pada *instrument* ini UNHCR berperan dalam penerimaan pengungsi, dimana UNHCR mempunyai prosedur

tersendiri di dalam memberikan status pencari suaka kepada para pengungsi tersebut, dan juga disini UNHCR bekerjasama dengan Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memproses para pengungsi tersebut tersebut. Hal ini bertujuan untuk mencapai tujuan bersama dan tidak terjadi *miscommunication* diantara kedua belah pihak.

Peran yang selanjutnya adalah *actor*, dimana suatu organisasi internasional, harus memiliki sifat independen dalam menentukan sebuah keputusan, hal ini juga erat kaitannya dalam penanganan masalah yang ada di suatu negara, ketika organisasi internasional tersebut telah memiliki peran tersendiri, organisasi internasional ini diwajibkan untuk bersikap tegas dan cepat dalam membuat keputusan, hal ini dimaksudkan agar permasalahan tersebut cepat selesai dan mendapat solusi yang terbaik akan permasalahan tersebut. Pada peran ini UNHCR berfokus kepada *temporary protection* yaitu *detention*, program pemberdayaan masyarakat dan kemandirian, pendidikan, beserta kesehatan, sedangkan untuk solusi jangka panjang untuk para pencari suaka yaitu *voluntary repatriation dan resettlement*.

Pada prinsipnya peran UNHCR sangatlah penting dalam menangani permasalahan tentang pengungsi dan pencari suaka, akan tetapi pada perannya, UNHCR memerlukan beberapa bantuan dari negara dan organisasi lainnya,



hal ini bertujuan demi tercapainya tujuan bersama di dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka tersebut.

## **6.2 Saran dan Rekomendasi**

Dari hasil penelitian ini, penulis memiliki saran dan rekomendasi. Adapun saran dan rekomendasi tersebut adalah bagi yang tertarik untuk mengkaji tentang peran UNHCR bagi para pengungsi yang transit di Indonesia adalah UNHCR memiliki porsi perannya sendiri dalam mengatasi permasalahan pengungsi transit di Indonesia, akan tetapi ada beberapa peran yang melibatkan pemerintah Indonesia dan organisasi lain demi terwujudnya tujuan bersama. Perlu diingat bahwa isu pengungsi ini setiap tahunnya akan berkembang, sehingga sifat penelitian ini bersifat penelitian lanjutan dan peneliti selanjutnya dapat meneliti tentang perkembangan-perkembangan yang terjadi terkait upaya UNHCR dalam mengatasi permasalahan pengungsi transit pada rentang tahun yang berbeda.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Barkin, Samuel. 2006. *International Organization: Theories and Institutions*. England: Palgrave Macmillan.

Clive, Archer. 1983. *International Organizations*. London: Allen & Unwin Ltd.

Edward, Alice. 2012. *Temporary Protection, Derogation, and the 1951 Refugee Convention*. Melbourne Journal of International Law.

Jacobson, Harold K. 1984. *Network of Interdependence: International Organizations and The Global Political System*, The University of California: Knopf.

Krisna, Didi. 1993. *Kamus Politik Internasional*. Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana.

Laughnane, Brian. 2013. *The Coalition's Operation Sovereign Borders Policy*. Australia: The Nationals for Regional Australia.

Wagiman. 2012. *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Paper dan Journal:

*A Better Plan*. 2018. Amnesty Internasional

*Advancing the Rights of Refugees in the Asia Pasific Region*. 2017. Asia Pasific Refugee Rights Network.

Forsythe, David. 2001. *UNHCR's Mandate: The Politics of Being Non-Political*. United States: University of Nebraska-Lincoln

Nachmias, David dan Chava Nachmias, 1987. *Research Methods in the Social Sciences*, Third Edition. New York: St. Martin's Press.

Phillips, Janet dan Joanne Simon-Davies. 2017. *Migration to Australia: a Quick guide to the Statistics*. Australia: Parlimentary Library.

Spinks, Harriet. 2013. *Destination Anywhere? Factors Affecting Asylum Seekers' Choice of Destination Country*. Australia: Parlimentary Library.

Tyrer, Samuel. 2017. *An Astralia-Indonesia Arrangement on Refugees: Exploring the Structural, Legal and Diplomatic Dimensions*. Australia: [University of Adelaide Press](#).

*Turn Back Boats*. University of New South Wales Publisher.

#### **Dokumen Resmi:**

*About the Bali Process*. Diakses di <http://www.baliprocess.net/> pada 8 Desember 2017.

*Indonesian Civil Society Network For Refugee Protection, Indonesia Is Not Party To The Refugees Convention*. 2015. Diakses di [suaka.or.id](http://suaka.or.id) pada 5 Mei 2018.

*Indonesia Factsheet*. 2016. UNHCR: The UN Refugee Agency.

Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi. *Peraturan Direksi Jenderal Imigrasi*

Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Imigrasi. Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi. Diakses di <http://www.imigrasi.go.id/index.php/profil/tugas-fungsi> pada 1 Mei 2018.

Konvensi 1951 Mengenai Status Pengungsi. *United Nations High Commissioner for Refugees The UN Refugee Agency*.

*Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*. Diakses di <https://suaka.or.id/public-awareness/> pada 18 Maret 2018.

*Relasi dengan Pemerintah dan Peningkatan Kapasitas*. UNHCR Indonesia. Diakses di <http://www.unhcr.org/id/relasi-dengan-pemerintah-peningkatan-kapasitas> pada 9 Maret 2018.

*Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*. Diakses di <https://suaka.or.id/public-awareness/refugees-and-asylum-seekers-in-indonesia/> pada 12 Oktober 2017.

Statue of the Office of the UNHCR

*UNCHR di Indonesia*. Diakses di <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia> pada 1 Oktober 2017.

UNHCR: *The Mandate and the Organization*.

UNHCR. *The Safe Third Country Concept*.

UNHCR. *The 10 Point Plan in Action*.

UNHCR. *What is a Refugee?* Diakses di <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> pada 1 Desember 2017

### Situs Berita:

Afrido, Rico. 2014. Indonesia Tentang Kebijakan Turn Back The Boats Australia.

Diakses di <http://nasional.sindonews.com/read/834718/14/indonesia-tentang-kebijakan-turn-back-the-boats-australia-1392105783> pada 17 Mei 2017.

*Asylum Seekers Registered with UNHCR in Indonesia After June no Longer Eligible for Resettlement in Australia.* 2014. Diakses di <http://www.abc.net.au/news/2014-11-18/resettlement-path-for-asylum-seekers-in-indonesia-cut-off/5900962> pada 5 Juli 2018.

*Barely Surviving: Detention, Abuse, and Neglect of Migrant Children in Indonesia.* 2013. Diakses di <https://www.hrw.org/report/2013/06/23/barely-surviving/detention-abuse-and-neglect-migrant-children-indonesia> pada 3 Desember 2017.

*Boat Turn Back.* 2016. Assylum Insight Fatcs & Analysis, Diakses di <http://www.asyluminsight.com/boat-turnbacks/#.W1bK7LrYXIV> pada 24 Juli 2018.



- Hasham, Nicole. 2015. *In a Rare Disclosure, Abbott Government Admits Turning Back 633 Asylum Seekers*. Diakses di <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/in-a-rare-disclosure-abbott-government-admits-turning-back-633-asylum-seekers-20150806-gist50.html> pada 17 Mei 2017.
- Juwana, Hikmahanto. 2011. *Dilema Imigran Gelap*. Diakses di <http://regional.kompas.com/read/2011/12/23/02491052/Dilema.Imigran.Gelap> pada 17 Mei 2017.
- Nugraha, Fajar. 2015. *Australia Harus Ingat Dampak dari Kebijakan Dorong Kapal Pengungsi*, Diakses di <http://internasional.metrotvnews.com/asia/DkqDVWnb-australia-harus-ingat-dampak-dari-kebijakan-dorong-kapal-pengungsi> pada 25 Maret 2018.
- Pearlman, Jonathan. 2014. *Australia sends in its navy to push asylum-seeker boats back to Indonesia*. Diakses di <http://telegraph.co.uk/news/10555392/Australia-sends-in-its-navy-to-push-asylum-seeker-boats-back-to-Indonesia.html> pada 17 Mei 2017.
- Santoso, M. Imam. 2014. *Diaspora: Globalisasi, Keamanan, dan Keimigrasian*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Sihite, Ezra. 2013. Marty Natalegawa Minta Australia Hormati “Bali Process”. Diakses di <http://www.beritasatu.com/nasional-internasional/140685-marty-natalegawa-minta-australia-hormati-bali-process.html> pada 17 Mei 2017.

Sutrisno, Debbie. 2015. *Apa Bedanya Pengungsi dan Imigran?* Diakses di

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl415x-apa-bedanya-pengungsi-dan-imigran> pada 10 Oktober 2017.

[Zulivan](#), Adriani. 2017. *Mengapa Pencari Suaka Internasional Memilih Indonesia?*

Diakses di <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/02/04/mengapa-pencari-suaka-internasional-memilih-indonesia> pada 11 Desember 2017.

